

La Taxe Municipale de Paris sur la valeur en capital des Immeubles

Contribution à l'étude de l'Imposition locale
du Capital Immobilier

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Juin 1941, à 14 heures

PAR

Barthélemy POGANY

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

JURY { *Président : M. ROLLAND, professeur.*
Suffragants { MM. MESTRE {
LAFERRIÈRE { *professeurs*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1941

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTE DE DROIT DE L'UNIVERSITE DE PARIS

La Taxe Municipale de Paris

sur la

valeur en capital des Immeubles

Contribution à l'étude de l'Imposition locale
du Capital Immobilier

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Juin 1941, à 14 heures

PAR

Barthélemy POGANY

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

JURY { *Président : M. ROLLAND, professeur,*
 { *Suffragants* { MM. MESTRE
 { LAFERRIÈRE { *professeurs*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1941



INTRODUCTION

Les impôts réels sur des biens déterminés et, en particulier, l'impôt sur les immeubles, conviennent aux budgets des collectivités locales. Ils sont conformes à leur mission, essentiellement économique.

Ainsi que l'écrivait M. Caillaux dans l'exposé des motifs de son projet sur l'impôt sur le revenu, « Le département, le canton, la commune, les localités, quelle que soit leur situation géographique, n'expriment jamais que des groupements d'intérêts ; l'Etat seul constitue un groupement politique. Que pour alimenter les budgets locaux on ait recours à des impôts réels, que l'on frappe les biens sans s'occuper de la situation de ceux qui les détiennent, rien de plus logique, rien qui réponde mieux à la nature des associations locales formées pour traiter et résoudre des questions qui intéressent avant tout les biens... » (1).

C'est une des raisons de l'impossibilité aujourd'hui reconnue d'étendre purement et simplement aux départements et aux communes le système des impôts d'Etat. La commune ne saurait atteindre les bénéfices d'une entreprise ayant son siège sur son territoire, mais réalisés dans d'autres communes, ni les revenus des valeurs mobilières dont la mobilité ne permet pas de les domicilier au domicile de leur propriétaire. Pour les mêmes raisons, l'impôt personnel, sur l'ensemble du revenu ou du capital, ne convient

(1) Exposé des motifs du projet de M. Caillaux. J. O. Annexe N° 1634. Doc. Parl., Chambre, 2^e séance du 12 avril 1900, p. 1095.

pas aux budgets locaux. Les impôts réels, sur des biens ou des objets déterminés, situés dans la commune, sont leur domaine fiscal naturel.

Les collectivités locales ne peuvent d'ailleurs frapper que des biens situés dans leur circonscription ; elles n'ont ni la compétence fiscale ni les moyens matériels d'atteindre des biens ou des revenus situés ou gagnés au-delà de leurs limites géographiques.

Par leur solide assise sur le territoire communal, les immeubles constituent la matière de choix des impositions locales.

Pour d'autres considérations de caractère pratique, observait encore le ministre des finances, « l'impôt réel, particulièrement l'impôt foncier, apparaît comme l'impôt naturel des localités. C'est un des principaux vices des impôts réels que de s'adapter difficilement aux transformations de la richesse publique, d'exiger, pour être mis en relation avec les mouvements de la matière imposable, des opérations de péréquation très longues, très onéreuses, presque impossibles à bien conduire quand elles doivent être entreprises et poursuivies simultanément sur toute l'étendue du territoire. Les taxes foncières sur la propriété non bâtie, par exemple, sont assises sur le revenu des terres déterminé à une époque donnée. Il est clair que les évaluations cadastrales qui servent de base à l'impôt sont devenues inexactes dix ou vingt ans après qu'il y a été procédé, sinon le lendemain du jour où elles ont été faites. Pour rétablir l'harmonie entre l'impôt et le revenu, il faut reviser le cadastre, c'est-à-dire recommencer les évaluations déjà opérées et, quand un tel travail s'étend sur toute la surface d'un grand pays, il présente outre la dépense, de telles difficultés qu'on recule devant son exécution ; on remarque

d'ailleurs qu'il ne peut être mené à bonne fin qu'au bout d'un certain nombre d'années et que, le jour où il doit être achevé, il est déjà nécessairement suranné dans quelques-unes de ses parties tout au moins... »

« Toutes ces difficultés disparaissent quand, au lieu d'être un impôt d'Etat, l'impôt réel est perçu au bénéfice des localités. Il n'est pas, en effet, bien compliqué de reviser et même de tenir au courant les évaluations cadastrales dans le périmètre d'une commune ou d'un département... »

Ces arguments en faveur de l'imposition locale du revenu des immeubles présentent la même valeur pour l'imposition du capital immobilier. Retenue par l'Etat à son profit, elle exige une évaluation générale dont la confection et les résultats prêtent aux mêmes critiques. L'impossibilité matérielle de procéder dans un bref délai au recensement et à l'évaluation des immeubles, sur l'ensemble du territoire, explique l'échec des prélèvements d'Etat sur le capital. Dans le cadre de la commune, au contraire, il est relativement facile d'effectuer des évaluations rapides, réalisant la péréquation, et de les tenir constamment à jour.

Le capital, comme le revenu, des immeubles mérite d'être retenu comme base de recettes par les collectivités secondaires. Un auteur a même affirmé que le capital devrait être réservé aux communes et le revenu à l'Etat. « Au point de vue social, écrit M. Bocquet (1), alors que le revenu revêt, par sa consommation, un caractère personnel qui le rend tributaire de l'Etat, au contraire, le capital, par sa formation revêt un caractère réel qui le fait relever de la commune. Sans faire abstraction de l'effort individuel, on peut dire, en effet, que le capital est surtout la résultante

(1) Bocquet : *La réforme des impositions locales*, p. 31.

de circonstances extérieures inhérentes à la cité, et son développement même entraîne l'augmentation des dépenses communales ; ce capital doit donc une compensation à la cité où il prend naissance et se développe, ainsi qu'à ses habitants, travailleurs et consommateurs, qui en sont les artisans désintéressés. L'impôt sur le capital qui, à l'égard de l'Etat, prend l'apparence d'une espèce de confiscation, n'est en définitive pour la commune qu'une rémunération des plus légitimes et constitue, dans le domaine de l'impôt réel, un sacrifice équivalent à la progression de l'impôt personnel ».

Le principe de cette distinction, basée sur l'origine du capital et du revenu, ne nous semble pas fondé. Le revenu foncier ne représente-t-il pas un caractère tout aussi réel que le capital immobilier ? Retenons, en tout cas, l'abandon fait à la collectivité locale du capital, en raison de son caractère réel.

L'imposition du capital immobilier est d'ailleurs susceptible d'être envisagée selon des modalités différentes, qu'il importe de distinguer avec soin.

Elle peut, en premier lieu, être aménagée soit en un prélèvement sur le fonds, soit comme un simple procédé d'assiette qui mesure l'imposition au capital, mais la perçoit sur le revenu à un taux sensiblement inférieur au taux moyen de placement des capitaux immobiliers.

D'autre part, la taxe peut avoir pour base la valeur intégrale des biens imposés, ou la seule fraction du capital qui représente l'accroissement de valeur étranger à l'effort personnel du propriétaire.

L'imposition des plus-values immobilières exprime cette dernière formule. Elle a été tentée dans plusieurs pays ;

en France elle a été maintes fois proposée (1), mais elle s'est heurtée à des objections de principe et à des difficultés d'applications sérieuses, de sorte que les nombreuses propositions faites en ce sens n'ont pas abouti.

Au contraire, quelques villes, dont Paris, perçoivent depuis une quarantaine d'années des taxes assises sur la valeur en capital totale des immeubles, et prélevées sur le revenu, du moins lorsque les biens assujettis sont productifs.

Ces taxes locales n'ont fait l'objet, à notre connaissance, d'aucun travail d'ensemble, en dehors des exposés anciens se rattachant à la réforme des octrois. Elles méritent cependant à plusieurs titres de retenir l'attention.

Elles soulèvent, tout d'abord, une question de principe : sont-elles légitimes et quelle justification peut-on en proposer ? Ces taxes ont fait naître de vives discussions et il est intéressant de les exposer et de prendre parti sur le fondement de ces taxes.

En second lieu, après divers projets demeurés sans suite, le décret-loi du 30 juillet 1937 a mis une taxe sur la valeur vénale des terrains à la disposition des communes qui ont établi un plan d'aménagement, d'embellissement ou d'extension. Cette ressource, comme la taxe sur la valeur en capital, est susceptible d'intéresser particulièrement les grandes villes qui envisagent d'importants travaux d'extension, et les villes qui ont à relever les ruines causées par la guerre.

La taxe de ce décret-loi s'inspire d'une taxe similaire instituée par la Ville de Paris en 1900. L'année suivante, la Ville de Paris a remplacé cette taxe par une taxe sur la

(1) Sur ces propositions, V. Félix, *Les taxes de la loi du 13 août 1926*, p. 407 à 463.

valeur en capital des propriétés bâties et non bâties. Cette taxe est toujours en vigueur ; elle constitue pour la capitale une ressource importante, une expérience durable et heureuse. De nombreux documents administratifs et statistiques permettent de suivre ses origines, son application pratique, ses résultats. Aussi avons-nous consacré l'essentiel de notre étude à la taxe sur la valeur en capital à Paris.

Nous n'avons pas voulu cependant limiter à Paris notre horizon et nous avons constamment considéré notre travail comme une contribution à l'étude du problème de l'imposition locale du capital immobilier. Nous ne pouvions passer sous silence les taxes instituées dans quelques autres villes, ni ignorer la taxe créée par le décret-loi du 30 juillet 1937. Mais en dépit de leurs caractères spécifiques, ces taxes offrent avec la taxe de Paris de telles ressemblances que de nombreux développements consacrés à la taxe sur la valeur en capital leur peuvent être étendus.

D'autre part, l'aménagement de l'assiette de ces taxes présente certaines règles essentielles communes et commande, selon nous, une même justification. L'étude critique du fondement de la taxe sur la valeur en capital peut donc être transposée sur le plan plus général des taxes sur le capital immobilier.

Les taxes appliquées à Paris et dans d'autres villes font partie d'un système de taxes de remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. C'est à l'occasion de cette réforme que s'est posée en France la question de l'imposition locale des immeubles, en particulier de leur capital. Elle a été longuement discutée devant les Chambres au cours des travaux préparatoires qui ont abouti à la loi du 29 décembre 1897. La création à Paris des taxes de remplacement sur la propriété immobilière et notamment sur la

valeur en capital a soulevé ensuite de vifs débats au Conseil municipal et au Parlement. L'exposé de ces travaux parlementaires et municipaux qui domine le problème de l'imposition locale du capital immobilier, fera l'objet de la première partie.

La seconde partie constituera une étude juridique de la taxe sur la valeur en capital et de son fonctionnement, d'après les dispositions législatives, la jurisprudence et les instructions administratives. La définition de la notion de valeur en capital et ses caractères, ainsi que les méthodes d'évaluation, formeront le centre de cet exposé.

Dans la troisième Partie, nous dégagerons de ses origines et de son fonctionnement une appréciation de la taxe sur la valeur en capital, au point de vue de sa justification et de ses résultats pratiques. Après avoir critiqué le fondement présenté par ses auteurs, nous essaierons d'en dégager un autre, qui réponde mieux à ses caractères positifs et lui évite les critiques de ses adversaires. Les résultats pratiques de la taxe illustreront les avantages qui découlent, à notre avis, de ce fondement.

Il ne nous restera plus qu'à appliquer, dans la conclusion, aux taxes de remplacement adoptées par d'autres villes et à la taxe instituée par le décret-loi du 30 juillet 1937, les développements communs à toutes les taxes sur la valeur vénale des immeubles inclus dans l'ensemble de notre étude. Après avoir comparé ces diverses modalités à la taxe sur la valeur en capital, nous en montrerons le fondement commun. Il nous conduira à préférer l'imposition du capital sur tous les immeubles, bâtis et non bâtis et à préconiser son extension à toutes les collectivités locales.

PREMIÈRE PARTIE

Origines de la taxe sur la valeur en capital

Les taxes locales sur le capital des immeubles ont été introduites à l'occasion de la réforme des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques réalisée par la loi du 29 décembre 1897. La Ville de Paris notamment a financé la suppression de ces droits par la création de diverses taxes, dont une taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties, remplacée dès 1902 par la taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties qui est toujours en vigueur.

CHAPITRE I^{er}

La réforme des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et les taxes de remplacement

La suppression des octrois était demandée depuis de longues années. On leur reprochait de contribuer à élever le coût de la vie, d'entraver la circulation des marchandises et surtout de peser plus lourdement sur les classes pauvres. Mais si le principe de la suppression des octrois paraissait admis par un fort courant de l'opinion et par une importante majorité du Parlement, la mise en application de cette réforme se heurtait à une sérieuse difficulté : il s'agissait de trouver des recettes pour remplacer l'élément principal des budgets des communes à octroi. Le problème n'était pas seulement d'ordre de technique fiscale, mais d'ordre politique et social. A qui fallait-il faire supporter le poids de la réforme, et comment aménager les nouvelles recettes ? La question soulevait de vives discussions, à une époque où les projets d'impôts sur le revenu mettaient aux prises les défenseurs du système réel et indiciaire de la Révolution et les partisans d'un régime d'imposition sur les revenus effectifs d'après déclaration contrôlée, les adversaires des impôts indirects et les adeptes d'un sage équilibre entre les contributions indirectes et les impôts directs.

C'est dans les projets de suppression des octrois qu'apparaît l'idée de l'imposition locale du capital immobilier. Certains même croient y trouver une ressource suffisante pour financer à elle seule la réforme. Il est donc intéressant de rechercher dans un rapide exposé des travaux parlementaires qui, depuis 1870, ont préparé la loi de 1897, les origines des taxes sur la valeur vénale ou la valeur en capital des propriétés.

SECTION I

LES TRAVAUX PARLEMENTAIRES PRÉPARATOIRES DE LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1897

Les économistes et les hommes politiques qui préconisaient la suppression des droits d'octroi avaient proposé divers procédés pour remplacer les dizaines de millions que représentent ces droits pour les communes à octroi. Les uns demandaient à l'Etat de financer la réforme, en abandonnant aux communes le produit de certains impôts ; d'autres préconisaient l'impôt sur le capital ; certains enfin voulaient laisser aux conseils municipaux la liberté de choisir les recettes de remplacement.

En 1870, Glais-Bizoin, reprenant en partie les idées exposées par Frédéric Passy sous le Second Empire, proposait le transfert par l'Etat aux communes du produit de l'impôt personnel et mobilier, de la contribution des portes et fenêtres et de l'impôt des patentes. En cas d'insuffisance du rendement, les communes seraient autorisées à la combler au moyen de centimes additionnels et même par un impôt sur le revenu.

§ 1. — *La proposition Victor Menier*

Dans une proposition déposée à la Chambre des députés le 5 mars 1880, Victor Menier donnait aux communes la faculté de supprimer leurs octrois et de les remplacer par des taxes directes dont elles détermineraient elles-mêmes l'assiette. Apôtre de l'impôt unique sur le capital, il estimait qu'il suffirait d'une imposition de la valeur vénale des immeubles à combler le déficit créé par la suppression des droits d'octroi.

L'octroi, exposait Victor Menier, paie la plus grosse part des arrérages des emprunts, alors que les emprunts profitent surtout aux propriétaires par la plus-value résultant des travaux qu'ils servent à financer. Les propriétaires d'immeubles doivent seuls supporter la charge de la suppression des octrois.

Victor Menier estimait à 20 milliards de francs la valeur de la propriété foncière à Paris et proposait d'établir un impôt de 6 %, qui rapporterait 120 millions. Dans une lettre du 11 novembre 1885 au Ministre des finances, l'Administration fixait à 17 milliards seulement la valeur immobilière parisienne ; au taux de 8 %, le produit de la taxe envisagée serait inférieur aux droits d'octroi.

Sur le rapport de Pascal Duprat, la proposition de Victor Menier fut prise en considération, mais elle devint caduque avec la fin de la législature.

Lors de la discussion de la loi municipale de 1884, le député Delattre reprit, avec quelques modifications, la proposition de Victor Menier. La Chambre repoussa son amendement à une forte majorité.

§ 2. — *La proposition Yves Guyot*

Yves Guyot, partisan, comme Victor Menier, de l'impôt unique sur le capital, proposa le 17 décembre 1888 un impôt de 5 % dont il évaluait le rendement pour Paris à 85 millions. Il développe de nouveau l'argumentation de Victor Menier. On ne fait pas une amélioration dans une ville, on ne perce pas une rue, sans que la propriété n'en acquière une plus-value. Actuellement, l'octroi supporte 80 % des impositions municipales. Ce sont les consommateurs, les locataires, qui font l'avance de la plus-value comme contribuables et le propriétaire se retourne ensuite contre eux comme locataires. Yves Guyot distingue les capitaux fixes et les capitaux circulants et préconise l'imposition des premiers seulement. Le capital immobilier est le capital fixe le plus important. C'est d'après la valeur vénale, et non pas le revenu, qu'il faut le frapper, pour atteindre les hôtels particuliers, les parcs, les jardins, les terrains de spéculation. Une telle imposition n'aura de répercussion que sur les gros locataires, les autres devant bénéficier de la suppression des octrois.

§ 3. — *Projet de la Commission de la Chambre*

A la veille des élections de 1889, la Commission de la Chambre chargée d'examiner le projet, présenta le texte suivant :

« Les communes auront le droit de remplacer leurs octrois par des taxes directes, dont elles pourront déterminer l'assiette sous les conditions suivantes :

Ces taxes ne devront être prélevées que sur des propriétés ou objets situés dans la commune ou des revenus en provenant.

Elles devront s'appliquer à toutes les propriétés, objets ou revenus de même nature.

Elles devront être assises sur des propriétés ou objets tangibles ou des signes apparents de richesse.

Elles devront être proportionnelles ».

On relève dans ces dispositions l'origine des trois règles édictées, en termes presque identiques, par l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897.

Le 11 mars 1889 la Chambre adopta le projet de la commission en première délibération, mais la fin de la législature frappa ce vote de caducité.

Le député Guillaumon reprit en 1890 le texte adopté en 1889.

§ 4. — *Les rapports Guillemet à la Chambre*

La question de la suppression des octrois fit l'objet de plusieurs rapports déposés par M. Guillemet, dont les plus importants les 7 avril et 21 juin 1892 et le 29 novembre 1894.

M. Guillemet estime illusoire d'attendre la réalisation de la suppression des octrois de l'initiative des conseils municipaux en leur laissant la responsabilité du choix des ressources de remplacement. Il proposait de dresser une liste de taxes, susceptibles de rallier les suffrages des Chambres, sans demander à l'Etat de réduire son budget, devenu incompressible.

Afin d'éviter des discussions qui risqueraient de faire échouer la réforme, le rapporteur renonçait à la proposition

qu'il avait déposée, comportant suppression du privilège des bouilleurs de crû, augmentation des droits sur l'alcool et abandon aux communes du produit des vieilles contributions sauf l'impôt foncier, et éliminait les propositions impliquant une refonte du système fiscal.

Le rapporteur passe ensuite en revue et soumet à une critique objective les taxes directes établies à l'étranger ou proposées en France pour remplacer les octrois. Il écarte les centimes additionnels, insuffisants et injustes, et la taxe sur les étrangers, sauf dans les villes d'eaux. Il admet des taxes diverses, de caractère somptuaire, ou représentant la rémunération d'un service, ou de caractère locatif.

M. Guillemet propose une taxe sur les constructions neuves et sur les grosses réparations d'immeubles, calculée d'après l'état justificatif des dépenses, en remplacement des droits sur les matériaux, difficiles à percevoir.

Il préconise en outre une taxe locale sur les mutations par décès, mais non sur les mutations entre vifs, déjà lourdement frappées par l'Etat.

Enfin le rapporteur envisage avec faveur une taxe sur la valeur vénale de la propriété qui, selon lui, serait d'une application facile et permettrait de diminuer les charges des locataires.

« Dans un grand nombre de pays étrangers, le propriétaire est tenu de déclarer : la superficie de son immeuble, le nombre et le nom des locataires, le nombre des étages, le nombre des pièces occupées et non occupées, le nombre et la valeur des locaux occupés par le propriétaire, le numéro de la police d'assurances et la somme assurée, etc. Des commissions de contrôle, choisies dans le corps communal et parmi les citoyens, examinent les réclamations.

« Sans aller jusqu'à la déclaration obligatoire, il est constant que les administrations locales pourront toujours facilement établir la valeur approximative des terrains et des immeubles, et le nouvel impôt pourrait être assis sur des bases parfaitement régulières et avec un mécanisme administratif des plus simples... »

Après MM. Yves Guyot et Gailleton, maire de Lyon, M. Guillemet démontre que même au cas où la totalité de l'impôt retomberait sur les locataires, ceux-ci verraient leurs charges diminuer par suite de la suppression des octrois. Ce n'est qu'à partir de 1.200 fr. ou 1.500 fr. de loyer que les contribuables subiraient une légère augmentation de charges, laquelle, au fond, ne serait pas autre chose que le rétablissement de la proportionnalité de l'impôt (1).

A Lyon, rapporte M. Guillemet, le maire, M. Gailleton, calculait qu'on pourrait supprimer complètement l'octroi avec une taxe sur les propriétaires de 5 fr. 50 pour mille de la valeur vénale des propriétés, soit 5 fr. 50 pour 50 francs de loyer (2).

« Actuellement, avec le système de l'octroi, ce sont évidemment les petits logements qui paient presque entièrement les droits d'octroi, parce que surpleuplés. Au contraire, avec l'impôt sur la propriété, la proportion serait renversée, puisque évidemment la répercussion de l'impôt sur les locataires sera d'autant plus faible que les loyers seront plus bas... D'ailleurs, l'impôt sur la propriété ne retombera pas intégralement sur le locataire ».

M. Guillemet conclut au sujet de l'impôt sur la valeur vénale de la propriété : « Nous ne saurions trop le recom-

(1) Cité par Adrien Veber, *La suppression des octroi*, 1899, p. 42.

(2) *Op. cit.*, p. 43.

mander aux municipalités, sinon comme seule taxe, au moins comme partie du système de remplacement de leurs octrois ».

Seraient dispensés de la taxe les champs et les locaux affectés à l'agriculture. Les immeubles affectés à l'industrie et au commerce bénéficieraient d'un taux réduit. Les locaux inoccupés pendant l'année entière pourraient être exonérés.

M. Guillemet résumait son examen dans le texte suivant; qu'il proposait à la commission de la Chambre :

« Les communes auront le droit de remplacer leurs octrois en tout ou en partie, sous réserve de l'approbation législative, par des taxes directes choisies parmi les suivantes : centimes additionnels aux quatre contributions directes ; taxe sur la valeur vénale de la propriété ; taxe sur la valeur locative ; taxe sur les revenus ; impôt de superficie ; droits de place calculés au mètre cube ; taxe sur les constructions, taxes sur les chevaux, hôtels, cafés, restaurants, les étrangers (dans les villes d'eaux), les domestiques ; taxe sur les mutations par décès, taxes de pavage, d'entretien de rues et d'égouts ».

La commission hésitait à prendre ses responsabilités. Elle supprima l'énumération des taxes et fit adopter par la Chambre, le 4 mai 1893, presque sans débat, le début seulement du texte :

« Les communes auront le droit de remplacer leurs octrois, en tout en partie, sous réserve de l'approbation législative, par des taxes directes ».

§ 5. — *Le rapport Bardoux au Sénat*

Le sénateur Bardoux avait déposé le 19 juillet 1893 son rapport sur le bureau de la Haute Assemblée. La Commis-

sion avait invité les maires des villes importantes à déposer. Les communes semblaient d'accord pour supprimer leurs octrois, mais hésitaient à le faire immédiatement, vu la difficulté de trouver des recettes de remplacement. On ne pouvait, estimait le rapporteur, compter sur le concours financier de l'Etat sans soulever la refonte du système fiscal. Les communes devraient donc financer seules la suppression des octrois. Il proposait par conséquent de limiter la réforme aux boissons hygiéniques, d'autoriser les communes à abolir leurs droits d'octroi sur les boissons et de les obliger à les réduire dans un délai de cinq ans. La mesure serait couverte par des taxes sur l'alcool, des licences et des centimes additionnels. Le rapporteur soulignait les inconvénients de la taxe sur la valeur vénale. Pour les atténuer, il faudrait établir un taux modéré et, par suite, écarter cette taxe comme taxe unique. Le Préfet de la Seine, entendu par la Commission du Sénat, avait exprimé la même opinion.

§ 6. — *Le rapport Guillemet de 1894*

Entre le dépôt du rapport Bardoux et sa discussion au Sénat, la question avait été reprise à la Chambre, sur dépôt de trois nouvelles propositions. Dans son rapport du 29 novembre 1894 sur ces initiatives, au nom de la Commission, M. Guillemet proposa la suppression obligatoire des droits sur les boissons hygiéniques et reprit le texte proposé en 1892 concernant les taxes. Le rapporteur de la Chambre critique le rapporteur du Sénat qui a rejeté la taxe sur la valeur vénale et la taxe sur la valeur locative comme écrasant la propriété. Il ne s'agit pas de les adopter comme taxes uniques. « Votre commission, écrit M. Guillemet, qui

a surtout cherché à faire supporter les taxes par ceux qui profitent des dépenses, devait donc songer tout d'abord à la valeur vénale de la propriété. Elle devait songer en second lieu au locataire, parce que, s'il est juste de faire supporter par le propriétaire une bonne partie de la charge, il ne doit pas la supporter tout entière, car tous les citoyens sans exception profitent des services publics ».

§ 7. — *Adoption du projet de loi*

Dans la séance du 22 novembre 1895, la Chambre adopta le projet en supprimant l'énumération des taxes.

La Commission du Sénat fit adopter par l'assemblée, sur un nouveau rapport Bardoux, un texte voisin de son texte initial, comportant une liste qui limite l'initiative des communes par un ordre impératif de taxes, et un régime spécial moins libéral pour la Ville de Paris.

Pour en terminer, au moment où la législature allait expirer, et réaliser du moins une étape importante de la réforme des octrois, les Chambres finirent par se mettre d'accord sur un texte qui prévoit une liste de ressources nouvelles et ouvre aux conseils municipaux la faculté d'en créer d'autres, et qui réintègre Paris dans le droit commun. Pour faciliter cette conclusion, M. Georges Berry avait renoncé à son amendement qui insérerait dans la liste la taxe sur la valeur vénale. Le projet, voté par la Chambre le 30 novembre 1897, fut adopté sans discussion par le Sénat le 14 décembre.

SECTION II

LES INITIATIVES DU CONSEIL MUNICIPAL DE PARIS

Parallèlement à l'action menée devant le Parlement, le Conseil municipal de Paris avait depuis longtemps manifesté son hostilité contre les octrois et, parmi les mesures susceptibles de couvrir cette réforme, l'imposition du capital, en particulier du capital immobilier, avait été à plusieurs reprises suggérée.

En 1877, l'assemblée municipale adoptait une proposition de M. Ernest Lefèvre tendant à réduire les taxes de consommation, notamment les droits d'entrée sur les vins. A la suite de négociations engagées, à la demande du Conseil, le ministre des finances, par une lettre du 23 janvier 1880, s'engageait à demander aux Chambres de réduire les droits sur les vins et les cidres, si la Ville consentait à abaisser aussi ses droits d'octroi. Pour compenser la perte de recettes, le préfet de la Seine proposait d'établir 19 centimes additionnels. Au cours d'un débat approfondi, les partisans de la suppression totale de l'octroi suggérèrent de les remplacer par des taxes directes, soit sur le revenu fixe et sur les revenus non fixes, soit sur le capital. M. Reygeal envisageait une taxe de 4 pour mille sur la valeur vénale de toutes les propriétés bâties ou non bâties, sans exception ; M. Engelhard, une taxe de 5 pour mille à établir sur la valeur vénale, hypothèques déduites, des terrains bâtis ou à bâtir, sur les objets d'art et sur les objets mobiliers et outils d'une valeur supérieure à 1.500 fr.

A l'issue de ce débat, le Conseil par sa délibération du 8 juin 1880, retint les idées du projet déposé par Yves Guyot à la Chambre des députés, qui prévoyait la réduction

des droits d'octroi sur les vins et sur les cidres, la suppression des droits sur la bière à l'entrée et à la fabrication, à la condition que l'Etat en prit la moitié à sa charge.

Par ailleurs, aux termes de l'article 1^{er} de cette proposition :

« Une taxe de 2 pour mille sera établie sur la valeur vénale des terrains bâtis ou à bâtir et de tous les établissements particuliers, quelle qu'en soit la destination.

« Les produits de cette taxe seront employés à la suppression ou à la réduction des taxes d'octroi ».

En vue d'établir l'assiette de la taxe, il sera procédé à l'évaluation de la valeur vénale des immeubles par l'Administration des contributions directes et les répartiteurs de la Ville, par emploi du « cadastre, tel qu'il est établi, en remplaçant l'évaluation du revenu par l'évaluation de la valeur vénale, basée sur les actes de vente accomplis au cours des quatre dernières années, les polices d'assurance, la série des prix de la Ville de Paris, et tous autres documents analogues » (art. 4 et 5).

Les réclamations seront présentées, instruites et jugées dans les formes et délais prescrits pour la contribution foncière (art. 6), et toutes les autres règles communes aux contributions directes sont applicables à cette taxe (art. 7).

Le 25 février 1889, M. Guichard fait adopter la constitution d'une commission de la recherche de la valeur vénale des propriétés bâties ou non bâties.

En 1891, M. Paul Brousse dépose une proposition tendant à établir, à titre d'essai, sous le nom de droit de statistique, une taxe de 0 fr. 05 pour 100 francs sur la valeur vénale des propriétés bâties ou non bâties. Si l'essai réussit, ajoute le conseiller, la Ville pourra, en élevant le taux, se créer les ressources nécessaires pour substituer

progressivement un impôt sur la propriété à l'impôt frappant les objets de consommation et, en premier lieu, supprimer ou réduire les droits d'octroi sur les aliments de première nécessité.

Le 8 mars 1893, le Conseil approuve à l'unanimité moins une voix, le projet Guillemet en instance devant la Chambre des députés ; puis, le 8 mars 1895, il invite sa première commission à préparer à bref délai le programme des taxes de remplacement de l'octroi qui devra être soumis aux pouvoirs publics.

En décembre, la Commission charge M. Paul Brousse d'une étude à propos du rapport de M. Bardoux et du vote par la Chambre des députés de la réforme du régime fiscal des boissons.

M. Brousse propose un impôt communal sur la propriété, progressif ou dégressif (centimes, valeur vénale et valeur locative) et un impôt sur les successions « s'élevât-il au quintuple de l'impôt perçu actuellement ».

La Commission repousse la licence municipale et l'exagération prohibitive des droits sur l'alcool. Elle estime que la suppression des octrois, spécialement sur les boissons hygiéniques, constitue une réforme d'intérêt général autant que municipal, puisqu'elle ouvrira le marché de Paris aux producteurs et commerçants des départements.

En conséquence, le conseil adopte une délibération revendiquant pour la Ville de Paris la liberté de choisir des taxes de remplacement pour réaliser la suppression intégrale de l'octroi et « invite le Parlement à faire état des recettes du monopole de l'alcool pour aider la Ville de Paris dans la réforme de son octroi sur les boissons ».

SECTION III

LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1897

§ 1. — *Suppression ou réduction des droits d'octroi
sur les boissons hygiéniques*

La loi du 29 décembre 1897 autorise les communes à supprimer leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques « vins, cidres, poirés, hydromels, bières et eaux minérales ». A défaut de suppression totale, elle les oblige d'abaisser les droits existants, dans la limite des tarifs maxima prévus à l'article 2, qui varient selon la population agglomérée des communes.

Par leur faible taux, ces maxima constituaient plutôt une taxe de statistique qu'un impôt.

L'article 8 interdit de créer des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques aux communes qui n'en perçoivent pas déjà et de les surélever, dans les villes où ils existent, sauf autorisation, accordée à titre exceptionnel, par décret en Conseil d'Etat, de les porter au maximum prévu par la loi.

Aux termes de l'article 1^{er}, complété par la loi du 9 mars 1898, article unique, les communes devaient avoir réalisé à partir du 31 décembre 1898 la suppression ou la réduction des droits. Ce délai fut prorogé jusqu'au 31 décembre 1899, puis jusqu'au 31 décembre 1900, pour les communes qui demandaient le bénéfice du sursis.

§ 2. — *Recettes de remplacement*

La mise en vigueur de la loi du 29 décembre 1897 soulevait, en effet, de sérieuses difficultés d'application. La

réforme apportait un bouleversement profond dans les budgets des communes à octroi. Les municipalités et les conseils municipaux avaient d'abord à prendre parti sur le principe de la suppression ou de la réduction des droits, et surtout à faire leur choix parmi les recettes de remplacement.

Le législateur leur donnait à cet égard des directives. L'économie financière de la réforme est réglée par les articles 3 à 5 de la loi. « Pour remplacer le montant des taxes supprimées (ou réduites), les communes, décide l'article 3, pourront avoir recours aux taxes prévues dans l'article 4, ou demander l'établissement de taxes spéciales dans les conditions spécifiées à l'article 5 ».

A. — *Ressources de l'article 4.*

L'article 4 offre aux communes une liste de taxes qu'elles pourront voter sous la seule réserve de l'approbation préfectorale. L'article 5 leur réserve la faculté de choisir d'autres taxes, mais en subordonne la création à l'approbation du Parlement et l'aménagement à certains principes fondamentaux.

Les dispositions de l'article 4 simplifient et « déconcentrent » la procédure d'approbation pour les taxes dont il donne la liste. L'article 5 réserve aux municipalités et aux assemblées communales l'initiative d'autres taxes. Le législateur a entendu laisser aux communes le choix des taxes de remplacement, en les appropriant aux facultés contributives des redevables. Les municipalités peuvent, par conséquent, recourir aux taxes prévues à l'article 5 sans faire usage de celles autorisées par l'article 4 ; elles ont

la faculté d'utiliser exclusivement ces dernières, ou de voter des taxes empruntées à l'une et à l'autre catégories (1).

Aux termes de l'article 4 « les taxes auxquelles les communes peuvent, en vertu de l'article précédent, recourir sous la seule réserve de l'approbation préfectorale, sont les suivantes :

1° Elévation du droit sur l'alcool jusqu'au double des droits d'entrée, décimes compris. Pour la Ville de Paris, le droit pourra être en addition du droit actuel de 24 fr., augmenté au maximum de 85 fr. 20...

2° Etablissement à la charge des commerçants de boissons, en addition du droit de licence perçu pour le compte du Trésor, d'une licence municipale composée d'un droit fixe et d'un droit proportionnel basé sur la valeur locative des locaux occupés.

3° Perception d'une taxe maxima de 0 fr. 30 par bouteille sur tous les vins en bouteilles, qui ne se cumulera pas avec celle applicable aux vins en cercles.

4° Création de taxes égales, au maximum, aux taxes en principal établies, déduction faite des majorations résultant des pénalités :

- a) sur les chevaux, mules et mulets, voitures ;
- b) sur les billards publics et privés ;
- c) sur les cercles, sociétés et lieux de réunion ;
- d) sur les chiens.

Enfin les communes pourront établir, dans les conditions de la loi du 5 avril 1884, des centimes additionnels dont le chiffre ne pourra pas dépasser vingt ».

(1) Circulaire du Ministre des finances du 8 décembre 1898, N° 936, p. 2.

Les recettes autorisées par l'article 4 de la loi sont toutes additionnelles à des recettes déjà perçues par l'Etat, à l'exception de la troisième, et de caractère somptuaire, à l'exclusion des centimes additionnels et de la licence, qui visent les matières frappées par le système des contributions directes alors en vigueur : la propriété immobilière, la profession et l'habitation.

B. — *Taxes de l'article 5.*

Aux termes de l'article 5 : « Les communes pourront également pourvoir au remplacement de leurs taxes d'octroi en établissant, selon les formes et conditions prévues par l'article 137 de la loi du 5 avril 1884 et sous réserve de l'approbation législative, des taxes directes et indirectes ».

A l'égard de ces taxes, l'article 5 écarte la procédure simplifiée de l'article précédent et maintient celle du droit commun : avis du conseil général ou de la commission départementale ; approbation par une loi. Le Parlement entend réserver son droit de regard sur les taxes qu'il n'a pas mentionnées et qui ne figurent pas déjà dans les lois fiscales.

En second lieu, bien que la loi ne l'ait pas formellement déclaré, les taxes créées par les communes sont soumises aux règles générales des taxes, soit directes, soit indirectes. Le décret du 16 juin 1898 concernant les licences municipales leur étend les principes qui régissent l'assiette, la rédaction des matrices et des rôles, le recouvrement, les poursuites et les réclamations, en matière de contributions directes. La circulaire du 8 décembre 1898 spécifie que les taxes directes prévues par l'article 5, qu'elles portent ou non sur des matières soumises à l'impôt pour le compte

de l'Etat, « doivent, dans tous les cas, présenter les mêmes caractères que les contributions directes actuelles » (1).

L'article 5 subordonne enfin à certaines règles de fond l'aménagement par les communes de taxes nouvelles. « Les taxes directes ne seront prélevées que sur les propriétés ou objets situés dans la commune ; elles s'appliqueront à toutes les propriétés ou à tous les objets de même nature ; elles seront proportionnelles ».

La première règle se justifie aisément par le principe de la territorialité des circonscriptions administratives. Une commune ne saurait empiéter sur les facultés d'imposition des autres communes. Les taxes de la loi de 1897 sont d'ailleurs destinées à remplacer des droits perçus par une commune à l'occasion de l'entrée de certaines marchandises sur son territoire. C'est en se fondant sur cette règle que le ministre des finances a opposé son veto à la création d'une taxe sur les successions, envisagée par le Conseil municipal de Paris, qui aurait frappé des éléments dépassant les limites de la Ville de Paris.

La seconde règle a pour objet le respect du principe de l'égalité de tous devant l'impôt. Des conseils municipaux auraient pu succomber à la tentation d'atteindre une « classe » sociale à l'exclusion d'une autre au moyen d'une exonération de principe de telles catégories de propriétés ou d'objets. L'article 5 leur interdit de procéder à de tels aménagements sous prétexte de justice fiscale ou de justice sociale.

C'est à la même préoccupation que répond la troisième règle. En obligeant les communes à adopter un taux uniforme, le législateur de 1897 a entendu rester fidèle à la

(1) Circulaire du 8 décembre 1898, p. 14.

conception traditionnelle de l'égalité devant l'impôt. Pour être juste et égal, un impôt doit atteindre uniformément dans sa base et dans son taux, toutes les catégories de la matière imposable qu'il entend à frapper. C'étaient les principes admis par la Révolution et appliqués depuis un siècle aux « quatre vieilles » contributions. Cette conception comptait en 1897 de nombreux partisans, qui reprochaient à l'impôt progressif d'entraîner le système fiscal dans la voie de l'arbitraire, de l'injustice et de la spoliation.

Sous réserve de ces principes fondamentaux, l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897 accorde aux assemblées communales une liberté d'initiative beaucoup plus large que l'article précédent. Il ne leur offre pas une liste toute faite de taxes, simplement additionnelles à des impositions déjà perçues par l'Etat. Il lâche la bride à leur imagination, voire à leur fantaisie et leur permet d'explorer des domaines qui auraient échappé à la perspicacité des ministres des finances.

Parmi les taxes adoptées par diverses communes en vertu de l'article 5, un certain nombre ont un caractère somptuaire, taxes sur les instruments de musique à clavier, sur les vélocipèdes et appareils analogues, sur certains des éléments soumis à la contribution sur les voitures et chevaux, perçue pour le compte de l'Etat, sur les cercles, sur les théâtres.

En raison de leur nature, ces taxes ne pouvaient fournir aux collectivités locales qu'un appoint, et ne suffisaient pas à remplacer les produits de l'octroi. Les villes ont dû surtout faire appel aux éléments fondamentaux de la matière imposable locale : propriété, commerce et industrie, habitation. Dans l'énumération donnée par Lemer cier de Jau-

velle (1), on relève les taxes suivantes : sur le revenu net des propriétés bâties, sur la valeur vénale des propriétés bâties, sur la valeur vénale des propriétés non bâties, sur le revenu cadastral des propriétés non bâties, sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties, sur la valeur locative totale, sur la valeur locative des locaux servant à l'habitation personnelle, sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession, pour l'enlèvement des ordures ménagères, sur les constructions neuves, sur l'entretien des constructions.

La taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'habitation équivaut à un supplément sur les centimes communaux additionnels à la contribution mobilière, supportée par les occupants de locaux d'habitation ; la taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession s'ajoute aux centimes additionnels sur le droit proportionnel de patente. La taxe sur les ordures ménagères, assise et perçue au nom des propriétaires d'immeubles, devait frapper, par une incidence légale et prévue, les locataires de logements, de boutiques et de magasins.

Les taxes sur le revenu des immeubles atteignent la propriété immobilière, dans son revenu brut ou net. Assises d'après les bases mêmes de la contribution foncière, elles forment un véritable supplément aux centimes additionnels communaux de l'impôt foncier.

Quant aux taxes sur la valeur vénale ou sur la valeur en capital des propriétés non bâties ou bâties, elles frappent aussi les immeubles, mais sous une forme nouvelle : c'est la première application dans la fiscalité française de l'impôt direct sur le capital.

(1) Lemer cier de Jauv elle : *Répertoire général des contributions directes*, 5^e éd., 1906, tome II, p. 1536 et suiv.

CHAPITRE II

Application à Paris de la loi du 29 décembre 1897 (Loi du 31 décembre 1900)

Dès l'adoption définitive par le Sénat, le 21 décembre 1897, du texte voté par la Chambre des députés, le Conseil municipal invita le Préfet de la Seine, sur la motion de M. Grébauval, à proposer à l'assemblée, dès le début de la première session de 1898, « un projet de taxes de remplacement :

1° pour la suppression totale des droits d'octroi ;

2° pour le total des droits actuellement perçus sur les boissons hygiéniques ;

3° pour la somme correspondant au dégrèvement obligatoire, aux termes de la loi adoptée par le Parlement ».

Sur la proposition de M. Lândrin, le Conseil décide en outre la nomination d'une commission spéciale de douze membres, dite commission des taxes de remplacement, chargée de travailler en accord avec l'administration et de présenter au Conseil un projet de taxes pour chacune des trois éventualités envisagées par la délibération précédente.

Enfin à la demande de M. Ambroise Rendu, l'assemblée invite les habitants de Paris à présenter leurs suggestions sur les taxes de remplacement des octrois.

SECTION I

PROJETS DE TAXES DE REMPLACEMENT

§ 1. — *Etudes diverses*

Les mémoires assez nombreux présentés par la population parisienne, généralement peu étudiés, n'offrent guère d'intérêt. Quelques-uns seulement préconisent l'imposition du capital, sous forme d'une taxe sur les successions ou d'une taxe fort élevée (10 %) sur les terrains bâtis ou non bâtis.

La Commission entendit de nombreuses délégations des Chambres syndicales, naturellement favorables à toutes les taxes qui n'atteindraient pas leurs adhérents.

Mieux étudiés étaient les projets émanant d'économistes, de membres de l'assemblée municipale ou de hauts fonctionnaires. Voici quelques-unes de ces suggestions, qui intéressent l'imposition du capital et spécialement du capital immobilier.

M. Vacher, ancien député, ancien président de la Société de statistique de Paris, préconise des surtaxes sur les alcools, sur les successions et sur les loyers d'habitation, une taxe de 2 1/2 % sur les ventes mobilières, destinée à atteindre les plus-values des œuvres d'art, une taxe de 1 1/2 % sur les ventes de maisons et de terrains et sur les indemnités allouées aux propriétaires et aux locataires expropriés.

MM. Lucézia, Rébeillard et Pierre Baudin, conseillers municipaux, suggèrent entre autres taxes une imposition municipale sur les successions.

D'après M. Prévaudeau, les taxes à choisir devaient correspondre à un service rendu par la Ville et être susceptibles d'être admises par l'autorité législative. Trois taxes lui paraissaient remplir ces conditions :

1° une taxe sur la valeur locative des locaux destinés à l'habitation ;

2° une taxe sur la valeur vénale de la propriété bâtie. A défaut d'évaluation rigoureuse préalable, la valeur immobilière serait calculée d'après la règle alors en vigueur pour les droits de mutation, c'est-à-dire en multipliant par 20 le revenu des immeubles ;

3° une taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties, calculée sur les mêmes bases, mais au coefficient 25.

§ 2. — *Le mémoire de M. Fontaine*

Le mémoire de M. Fontaine est particulièrement remarquable. Président de la Commission des contributions directes de la Ville de Paris, l'auteur était bien placé pour apprécier la valeur technique des diverses taxes proposées et fournir de précieux renseignements statistiques. Il devait apporter au Conseil municipal une collaboration active dans la préparation des taxes de remplacement et, nommé en 1900 Directeur municipal des travaux du cadastre, faire à l'assemblée, au cours des débats sur cette question, des interventions éclairées.

M. Fontaine qualifie de demi-mesure insuffisante le dégrèvement partiel sur les boissons hygiéniques ; il abandonne à l'Etat la surtaxe sur l'alcool et rejette la licence municipale, sauf sur les commerçants en boissons assujettis à la patente de 4^e classe ou au-dessus.

M. Fontaine propose trois ordres de ressources en vue de réaliser la suppression des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques :

1° une nouvelle répartition du contingent de la contribution personnelle mobilière ;

2° une taxe sur les locataires ;

3° une taxe sur la valeur immobilière des sols, couverts ou non de constructions.

Le remaniement de la répartition du contingent personnel mobilier avait pour objet de corriger l'improportionnalité de l'indice loyer au revenu, en exonérant les petits logements et en appliquant aux valeurs locatives, soit un abattement constant à titre de minimum de loyer, soit un taux gradué d'imposition. Cette réforme permettrait à la Ville de Paris d'économiser le prélèvement annuel sur l'octroi, désormais impossible, grâce auquel elle graduait l'impôt personnel mobilier au bénéfice des locataires modestes.

M. Fontaine envisage, en second lieu, un impôt locatif sur les loyers, sous forme d'une taxe sur le revenu net du sol, établie au nom des propriétaires en vue d'éviter la multiplicité des articles du rôle, mais récupérée par eux sur leurs locataires.

M. Fontaine suggère surtout l'établissement d'une taxe sur la valeur vénale immobilière.

« La loi foncière actuelle — en ne se préoccupant que de la valeur locative — écrit M. Fontaine, a créé en fait une situation privilégiée aux propriétés bâties les plus riches, aux hôtels particuliers les plus luxueux, dont, au surplus, les cours, parcs et jardins ne peuvent être taxés que sur le pied des meilleures terres labourables. Il faut donc se garder de prendre le revenu ou la valeur locative

des maisons comme base d'un nouvel impôt, sous peine de voir aggraver encore de regrettables inégalités ».

M. Fontaine donne ensuite une estimation de la valeur vénale des maisons et des usines de Paris, déterminée approximativement d'après leur valeur locative.

« La valeur vénale s'élevait, en 1890, pour les maisons, à 10.737.921.800 fr. et, pour les usines, à 277.229.900 fr., soit pour l'ensemble des propriétés bâties de la Ville de Paris à 11.015.151.700 francs.

Le taux moyen de placement ressortirait, pour les maisons, à 6.99 % et, pour les usines, à 8.485 %.

La valeur vénale est aujourd'hui plus élevée.

Au 1^{er} janvier 1898, l'ensemble des valeurs locatives, d'après nos travaux statistiques, atteint, pour les maisons, 830.264.450 francs et, pour les usines, 23.852.585 francs.

En admettant que, depuis 1890, le taux de capitalisation des immeubles ait légèrement fléchi, et que le *revenu brut* des maisons soit aujourd'hui de 6.75 % et celui des usines de 8.20 %, la valeur vénale des propriétés bâties ressortirait approximativement au 1^{er} janvier 1898 :

Pour les maisons, à 12.300.214.074

Et pour les usines, à 290.885.182

Soit en totalité 12.591.099.256 »

A ajouter un milliard pour la propriété non bâtie, cela fait ressortir à plus de *treize milliards* le total de la valeur immobilière du sol parisien ».

M. Fontaine étudie enfin le taux raisonnable d'imposition susceptible d'être appliqué à la valeur vénale, « sans surcharger outre mesure la propriété immobilière, afin de

ne pas risquer de détourner les capitaux de ce mode de placement et d'amener ainsi dans l'industrie du bâtiment un ralentissement et une stagnation qui atteindraient fatalement un grand nombre d'industries et, par suite, les ouvriers qui en vivent. De plus, les charges qui pèsent aujourd'hui sur les immeubles sont plus lourdes que celles qui pèsent sur la propriété mobilière, puisqu'une fraction importante de cette propriété mobilière échappe presque complètement à l'impôt direct comme à l'impôt indirect, les rentes sur l'Etat égalent 30 milliards, les créances chirographaires ou hypothécaires égalent 12 milliards ».

Il ne faudrait pas, estime M. Fontaine, dépasser le taux de 0 fr. 40 ou 0 fr. 45 % pour la propriété bâtie et de 0 fr. 25 à 0 fr. 30 % pour les *terrains d'attente*, propriété non bâtie, lesquels ne paient actuellement qu'un impôt dérisoire, par exemple 3 fr. 05 pour un terrain de 4.000 mètres de superficie, dont la valeur pourra atteindre 100.000 francs et qui, après construction, sera assujetti à une taxe foncière de 1.485 francs..

Un impôt uniforme de 0 fr. 40 % sur la valeur immobilière de la propriété bâtie et non bâtie, évaluée à 13 milliards et demi, suffirait à remplacer tous les droits sur les boissons hygiéniques.

A cause des 25.000 petits logements actuellement vacants à Paris, une hausse sérieuse des loyers ne serait pas à craindre. Mais, en admettant cette impossibilité que les propriétaires arrivent à faire retomber en totalité leurs nouvelles charges sur les locataires, eh bien, même dans ce cas, il y aurait bénéfice pour les habitants de petits appartements ou logements. La réforme substituerait à un impôt d'octroi, qui pèse principalement sur la classe la plus modeste, de nouvelles taxes, qui allégeraient, dans une

proportion notable, les contribuables les moins aisés, sans surcharger outre mesure les plus fortunés.

Il ne faut pas perdre de vue qu'un grand nombre de propriétés bâties sont grevées d'hypothèques et qu'aucun impôt ne pèse sur les créances hypothécaires et les créances privilégiées. En même temps qu'on frapperait la propriété bâtie, il serait donc indispensable de réclamer l'établissement d'un impôt municipal sur le capital des créances hypothécaires, qui serait égal à l'impôt établi sur la valeur vénale des immeubles. Sur la demande et d'après les indications du propriétaire, une quittance spéciale lui serait délivrée pour la portion d'impôt constituée par le montant de sa créance hypothécaire, et le créancier serait tenu d'accepter cette quittance jusqu'à due concurrence, en paiement des intérêts de sa créance.

SECTION II

LES DÉBATS DEVANT LE CONSEIL MUNICIPAL

§ 1. — *Le projet de 1898. Son échec*

La suppression complète des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques devait creuser dans le budget de la Ville de Paris, d'après le produit moyen des trois dernières années, un déficit d'environ 56 millions et demi de francs. Aussi, conformément à l'avis de sa Commission des taxes de remplacement, le Conseil municipal décida-t-il, par sa délibération du 21 octobre 1898, de réaliser la réforme en deux étapes. Il retenait pour la seconde étape, avec d'autres impositions, une taxe de 0.55 % sur la valeur vénale du sol bâti et non bâti, dont le rendement approximatif était éva-

lué à 33 millions de francs. Une taxe de 4 % sur le revenu net des propriétés bâties était inscrite pour la première étape ; un impôt locatif de 2 % sur la valeur locative des locaux commerciaux et d'habitation et des décimes sur le principal des droits de successions figuraient à chacune des deux étapes.

L'ajournement de la taxe sur la valeur vénale s'expliquait par la nécessité d'établir au préalable le cadastre de Paris. C'était là, estimait la Commission, une opération indispensable, avantageuse pour l'Etat comme pour la Ville de Paris : elle améliorerait les bases de la contribution foncière et mettrait la charge de l'impôt mieux en rapport avec les revenus ; elle fournirait une base sûre à l'assiette de la taxe foncière. Au cours de pourparlers entre le ministre des finances et les représentants de la Ville, il fut convenu qu'en attendant l'achèvement du cadastre, l'insuffisance de recettes de remplacement serait provisoirement comblée par une surtaxe sur l'alcool.

Le projet élaboré par le Conseil municipal échoua devant la Chambre des députés, sous les coups des adversaires de l'imposition des successions et de la taxe foncière. Les lois du 27 décembre 1898 et du 29 juin 1899 prorogèrent jusqu'au 31 décembre 1899, puis jusqu'au 31 décembre 1900, le délai d'entrée en vigueur à Paris des dispositions de la loi du 29 décembre 1897.

§ 2. — *La session du Conseil de décembre 1900*

Au mois de décembre 1900, la Commission des taxes de remplacement soumit à l'assemblée municipale un nouveau projet, décidant la suppression, à partir du 1^{er} janvier 1901, de tous les tarifs d'octroi sur les boissons hygiéniques.

Outre la prorogation pour cinq années de la taxe et de la surtaxe sur l'alcool et l'aménagement de la répartition du contingent personnel mobilier (économie de 4.600.000 fr.), la Commission proposait :

1° une taxe de 2 % sur le revenu net des propriétés bâties imposées soit à la contribution foncière, soit à la contribution des portes et fenêtres, dont le produit était évalué : 12.660.000

2° une taxe de 2 fr. 666 % sur le revenu net imposable des propriétés bâties, laquelle serait exigible du locataire, soit 2 % pour les loyers commerciaux et d'habitation et 1 fr. 60 % pour les loyers d'usines, ci 16.000.000

3° une taxe égale à la taxe en principal de l'Etat sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, ci 600.000

4° une taxe d'ordures ménagères de 0 fr. 80 % sur le revenu net imposable des maisons, exigible du locataire à raison de 0.60 % des loyers. 4.620.000

5° une taxe de 0 fr. 03 % sur les opérations à la Bourse des valeurs. 3.000.000

6° une taxe de 1 % additionnelle au droit d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux des meubles et objets mobiliers. 660.000

7° une taxe de 1.25 % additionnelle aux droits d'enregistrement sur la cession des offices ministériels et sur la vente des fonds de commerce et une taxe de 0 fr. 32 % sur la vente des marchandises neuves attachées au fonds.

1.860 000

La commission suggérerait enfin le délaissement immédiat par le Trésor des droits d'entrée sur les boissons hygiéniques et la participation financière de l'Etat à la rédemption totale des tarifs d'octroi.

Le rapporteur de la commission justifiait en ces termes la taxe imposée sans incidence aux propriétaires d'immeubles : (1)

« Il est légitime de faire contribuer la propriété bâtie au rachat des taxes d'octroi ; cette propriété tire, en effet, une grande partie de sa valeur des dépenses de voirie, d'éclairage, de nettoyage, de police, d'adduction d'eau, etc., que les villes se sont imposées et dont l'octroi a fourni une part importante ».

« En raison du caractère spécial de la taxe », la Commission écartait à son égard les exemptions temporaires et les dégrèvements pour vacance ou chômage, prévus en matière de contribution foncière.

« Au taux de 2 %, ajoutait le Rapporteur, la taxe foncière ressortira à 1 fr. 50 par 100 fr. de loyer. Il est permis d'espérer qu'une taxe aussi modérée n'aura pas de répercussion sensible sur les petits loyers.

« A ceux qui craindraient la répercussion des taxes sur les propriétaires au détriment des locataires, nous répondons que personne n'osera proposer d'exonérer la propriété et, par crainte d'une répercussion possible, éventuelle, au détriment du locataire, de frapper ce dernier d'une manière effective ; que notre taux d'imposition n'est pas trop fort ; que la répercussion sera vraisemblablement minime, les propriétaires ayant à subir la loi de l'offre et de la demande. A l'appui de cette opinion, il est bon de rappeler qu'en 1891, le principal de la contribution foncière des propriétés bâties a supporté une augmentation de 1.798.595 francs,

(1) Rapport de M. Adrien Veber au nom de la Commission des taxes de remplacement de l'octroi, N° 86, 3 décembre 1900, *Bull. municipal offic. de la Ville de Paris*, 1900, Docum. p. 5.

soit de 10.73 %. Et elle n'a pas eu pour effet une augmentation quelconque du prix des loyers. Dans certains quartiers, une baisse s'est même produite... »

Le projet de la Commission réservait pour la seconde étape la taxe sur la valeur immobilière des terrains. Désireux de procurer à la Ville de Paris des ressources plus immédiates, tout en écartant les charges susceptibles de frapper la population modeste, M. Poirier de Narçay, au cours de la séance du Conseil municipal du 10 décembre 1900, déposa la proposition suivante :

« Considérant qu'il existe dans Paris non seulement des terrains qui sont l'objet à tout instant de spéculations qui ne rapportent qu'à quelques-uns, mais encore des locaux d'agrément, tels que jardins ou parcs, et des emplacements occupés sur le territoire de la Ville de Paris par l'Etat,

Le Conseil

Délibère :

« Une taxe de 2 % sur la propriété non bâtie (terrains parcs, jardins) sera perçue par la Ville de Paris ; cette taxe sera calculée sur la valeur réelle des terrains.

« Une taxe de 2 % sera également perçue par la Ville sur l'Etat pour les immeubles qu'il occupe dans Paris. Cette taxe sera calculée comme la précédente sur la valeur vénale des terrains.

« M. le Préfet est invité à faire établir dans le plus bref délai l'estimation de ces terrains, jardins ou parcs attenants à des habitations et à hâter par conséquent la confection du cadastre ».

Le Conseil adopta le principe de cette imposition, puis renvoya la proposition à la Commission pour application et pour étude de la quotité à fixer.

Cependant M. Chassaigne-Goyon manifestait ses inquiétudes sur les charges nouvelles imposées à la propriété foncière, qu'il serait, à son avis, impossible de frapper de nouveau à la seconde étape. La taxe de 2 % sur le revenu net des propriétés bâties, déclarait le conseiller, nous paraît d'autant plus rigoureuse que le propriétaire n'est pas admis à demander un dégrèvement pour les locaux vacants. Elle est en tout cas inéquitable, parce que les propriétaires ne bénéficient en aucune mesure, au moins en tant que propriétaires, de la suppression des droits sur les boissons hygiéniques. Il y a des limites aux charges que peut supporter la propriété bâtie et... on ne peut espérer lui faire produire indéfiniment de nouvelles ressources... Un avilissement du prix des immeubles à Paris amènerait certainement une crise immédiate. Cette crise aurait pour conséquence la suppression de la plupart des entreprises de construction, le chômage des ouvriers maçons et de leurs camarades du bâtiment, et il en résulterait une crise sociale... fort grave et fort préjudiciable à la population et à la Ville de Paris.

« Si cette éventualité ne se produit pas, c'est que le propriétaire se sera défendu en cherchant à rejeter la plus grande partie de la charge de l'impôt sur ses locataires..., résultat que vous n'avez pas cherché, j'en suis convaincu.

« Quant à la taxe de 2 fr. 666 % exigible du locataire, je prétends, observe l'orateur, que cette taxe frappe encore la propriété, car le propriétaire est responsable de ses locataires et risque d'être obligé de payer pour les insolvables, pour les malheureux que, par humanité ou par intérêt, afin d'éviter des frais inutiles, il ne poursuivra pas. C'est, pour le propriétaire, une nouvelle charge.

« La taxe sur les ordures ménagères sera, elle aussi, souvent acquittée par le propriétaire.

« Récapitulons et nous trouvons que le propriétaire supportera une taxe de 2 %, une partie de la taxe locative, une partie de celle des ordures ménagères.

« Le résultat sera pour la propriété à Paris une dépréciation de 4, 5, peut-être 10 %. C'est comme si vous établissiez, en même temps qu'un impôt sur le revenu, un impôt sur le capital !

« Prenons le chiffre le plus minime, 4 %.

« Voilà une maison ayant aujourd'hui une valeur de 250.000 francs ; elle vaudra, le lendemain du vote du projet de M. Adrien Veber, 240.000 francs.

« Si l'on applique ce raisonnement à l'ensemble de la propriété immobilière de Paris, évaluée à 12 milliards et demi et qui constitue, vous le savez, la base la plus solide du crédit de la Ville de Paris, on constatera une diminution de 500 millions de la valeur du patrimoine immobilier de notre pays.

« D'autre part, croyez-vous juste qu'une perte semblable soit subie par le propriétaire actuel seul, car les acquéreurs futurs tiendront compte de cette diminution de valeur ?

M. Ambroise Rendu appuie d'un nouvel argument la proposition de M. Chassaing-Goyon, qui tend à réduire à 1 % le taux de la taxe foncière. L'une des causes de la crise incontestable de la propriété immobilière à Paris vient de la multiplication des moyens de transport qui « a eu pour effet de faire émigrer des Parisiens à Vincennes ou à Neuilly, où la vie est moins chère qu'à Paris. Il ne faut pas grever outre mesure la propriété foncière, car ce serait favoriser l'exode des Parisiens, exode qui est déjà commencé, non pour l'ensemble de la population, mais pour la partie aisée.

Je n'imagine pas que vous désiriez faire de Paris un réceptacle d'indigents ; cependant le nombre d'indigents y a augmenté ».

M. Rendu et M. Dausset s'inquiètent aussi de la répercussion de la taxe foncière sur l'industrie du bâtiment et le crédit, ainsi que sur le montant des loyers.

Le Conseil adopta cependant la taxe foncière au taux de 2 %, et même à la séance suivante, il le porta à 2.50 %, pour combler l'insuffisance de recette résultant de l'adoption d'une autre proposition.

Le ministre des finances ayant refusé d'admettre le principe des taxes sur les opérations de Bourse et sur les locaux vacants votées par le Conseil municipal et émis des réserves sur la taxe successorale, la Commission dut chercher de nouvelles taxes. Le ministre objectait qu'une taxe municipale sur les successions dépasserait le cadre communal, imposé par l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897. Pour demeurer dans l'esprit de cette disposition, stipulant que les taxes de remplacement ne peuvent frapper que les biens situés sur le territoire de la commune, la Commission fit adopter par le Conseil le principe d'une taxe frappant les immeubles de Paris à l'occasion de leurs mutations par décès. Pour justifier cette taxe, le rapporteur usait du même argument que pour la taxe sur le revenu net foncier : « Je ne sache pas, disait M. Adrien Veber, à la séance du 21 décembre 1900, qu'un immeuble successoral sis à Paris, ayant profité des frais de viabilité faits par la Ville, doive être dispensé de la taxe, alors que l'héritier profite d'un enrichissement dont la Ville est en partie la cause ».

Le Conseil repoussa un amendement de M. Jules Auffray tendant à défalquer de l'actif imposable les dettes hypothécaires et privilégiées grevant les immeubles. La

législation des droits de succession n'admettait d'ailleurs pas encore cette déduction.

D'autre part, la Commission, qui avait ajourné l'application de la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties jusqu'à l'achèvement du cadastre, proposait de la mettre en vigueur immédiatement, afin de combler pour une part l'insuffisance résultant de l'attitude du ministre des finances. Elle avait reçu de l'Administration l'assurance que le cadastre serait terminé pour le printemps.

Le Conseil adopta sans débat la taxe au taux de 0 fr. 50 p. 100, dont le produit était évalué à 4.500.000 fr.

La discussion devant le Conseil municipal avait pris le tour d'un débat entre partisans et adversaires de la propriété plutôt que d'une discussion technique. Le projet relatif à la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties fut votée à la dernière heure, au milieu de l'agitation d'une assemblée impatiente d'en finir pour assurer en temps utile à ses délibérations la sanction du Parlement pour le 1^{er} janvier 1901, date où expirait le sursis légal à l'entrée en vigueur à Paris de la loi du 29 décembre 1897.

SECTION III

LES DÉBATS DEVANT LES CHAMBRES

Le projet de suppression des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et de taxes de remplacement, issu des délibérations du Conseil municipal, formait un tout. L'assemblée et le gouvernement étaient, en conséquence, tombés d'accord pour qu'il fût soumis dans son ensemble à l'approbation des Chambres, même pour celles de ses disposi-

tions que l'article 4 de la loi du 29 décembre 1897 autorisait la Ville de Paris à adopter sous la seule approbation du Préfet.

Le nouveau régime devant entrer en application le 1^{er} janvier 1901, le projet fut discuté à la Chambre des députés au cours de deux séances successives, tenues le 28 décembre 1900, en présence de 80 députés environ et, au Sénat, le 31 décembre. Malgré le court délai imparti au Parlement, la discussion fut animée et les taxes de remplacement furent vivement critiquées.

Au cours du débat initial ouvert devant la Chambre des députés en 1898, M. André Berthelot avait justifié en ces termes à la séance du 21 décembre l'imposition de la propriété immobilière.

« La propriété urbaine, affirmait le député de Paris, est d'une nature particulière. Il y a là une ressource économique qui est privilégiée par rapport à toutes les autres formes de la richesse, dans le régime fiscal de la France et spécialement de la Ville de Paris.

« Il faut bien se rendre compte que les habitants des villes sont soumis à des surcharges énormes résultant des taxes municipales spéciales à ces points du territoire... La population des grandes villes, qui représente 12 % de la population totale, paye à elle seule plus de charges municipales que les 88 % représentés par l'ensemble de la population municipale française ; la charge municipale d'un habitant de la Ville de Paris est six fois plus forte que dans l'ensemble des autres communes, et onze fois plus forte, si on fait abstraction des seize plus grandes villes de France.

« Qu'est-ce qui correspond à cette énorme surcharge d'impôts ? Toutes ces dépenses ne sont pas perdues. Elles

créent une plus-value locale d'une nature spéciale : celle de la propriété foncière urbaine, la valeur du sol dans la Ville de Paris.

« Depuis une génération à peine, il a été dépensé 1.500 millions de fonds d'emprunt, qui, en travaux de voirie, de places et squares, de canalisation d'eau, d'égouts et autres améliorations, profitent immédiatement à la valeur du sol ; pour le même objet, on inscrit au budget municipal 50 à 60 millions de dépenses annuelles et si la propriété foncière représente une valeur totale de 15 milliards, dans les 15 milliards sont incorporés 1.500 millions de dépenses d'emprunts par la Ville de Paris et les 60 millions dépensés chaque année au bénéfice des propriétaires fonciers.

« Cette plus-value se retrouve en particulier sur cette fraction de la propriété immobilière représentée par la valeur des terrains.

« Il faut distinguer deux éléments dans la propriété foncière : la valeur des constructions et la valeur du sol qui les supporte ; celle-ci est d'au moins 7 milliards, dont 6 pour le sol nu des terrains bâtis et 1 pour les terrains non bâtis. La valeur des constructions correspond à une dépense faite par les propriétaires ; mais la valeur du sol est purement artificielle, une valeur sociale, une valeur de situation qui résulte du fait de l'existence d'une grande ville et des dépenses municipales faites pour mettre ce sol en valeur ».

Après avoir cité un passage de Paul Leroy-Beaulieu, qui déclare fausse, surtout en ce qui concerne les terrains, la théorie de Bastiat sur la valeur et la rente de la terre, M. André Berthelot ajoutait : « Ce que nous proposons en ce moment-ci, ce n'est pas le moins du monde de déposséder les propriétaires de ces 7 milliards indûment acquis par l'appropriation personnelle d'une plus-value sociale, c'est

tout simplement de leur faire payer leur part légitime des charges municipales ».

L'orateur citait ensuite quelques exemples « qu'il serait très facile de multiplier », de cette plus-value : terrains de l'avenue du Bois de Boulogne, achetés 1 franc le mètre et vendus 500 francs et jusqu'à 1.000 francs ; terrains des fortifications, acquis par voie d'expropriation par l'Etat, de 1840 à 1842, au prix moyen de 17.000 francs l'hectare, soit 1 fr. 70 le mètre et évalués en 1898 par le gouvernement de 300 à 350 fr., vers le long du Bois de Boulogne, et 40 fr. derrière les abattoirs de la Villette.

D'après l'estimation faite par l'Administration des contributions directes, de 1851 à 1879, la valeur des terrains a monté, pour la France entière, de 61 à 91 milliards ; pour le seul département de la Seine, de 514 millions à 7.335 millions, soit une plus-value pour la France sans la Seine, de 40 %, pour la Seine, de 1327 %. « Il n'est pas exagéré de dire que, pour Paris, elle atteint au moins 1500 % ».

« Si, poursuit l'orateur, laissant de côté la valeur en capital, vous examinez le revenu, vous constatez que le taux du revenu de la propriété foncière à Paris se capitalise entre 5 et 4 %. L'évaluation de 5 % serait celle qui résulterait des chiffres fournis par l'Administration des contributions directes. Si vous comparez ce taux de capitalisation à celui de la valeur du sol rural en France, ou à celui des meilleures valeurs mobilières, vous constaterez que la propriété foncière de Paris rapporte beaucoup plus... »

Ces plus-values ne sont pas du tout arrêtées. « De 1878 à 1889, époque où sévissait la grande crise agricole qui diminuait presque partout la valeur des terres en France, le revenu des loyers de Paris a passé de 577 millions à 775

millions. Pendant que la population augmentait d'un septième, les loyers s'accroissaient de plus d'un tiers.

« Vous êtes donc bien en présence d'un accroissement continu et très considérable de la richesse des propriétaires fonciers de Paris ».

« Voilà pour quels privilégiés on trouve le taux de 4 % de la taxe foncière trop élevé !... »

L'argumentation développée par le député de Paris en faveur de la taxe foncière sur le revenu net des propriétés bâties semblait justifier plutôt l'imposition du capital des terrains, puisque l'orateur distinguait deux éléments dans la propriété foncière : la valeur du sol, « purement artificielle, valeur sociale, valeur de situation », et la valeur des constructions qui correspondait à une dépense faite par les propriétaires. Or, le projet voté en 1898 par le Conseil municipal et en instance devant la Chambre des députés ne frappait que le revenu des propriétés bâties, l'assemblée parisienne ayant réservé la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties pour la seconde étape de la suppression des octrois.

Pour justifier les charges supplémentaires imposées à la propriété immobilière, M. Augé, rapporteur du projet d'autorisation des taxes élaboré en décembre 1900, reprit les arguments présentés en 1898 par M. André Berthelot. Le régime fiscal de la propriété, affirme le rapporteur, constitue une « anomalie inadmissible ». « La propriété bâtie est, proportionnellement à sa valeur, moins grevée dans les grandes villes que dans les centres peu importants et les campagnes, alors que presque toute sa valeur lui vient, non pas du fait des propriétaires mais des travaux d'édilité et des avantages de toutes sortes que les villes procurent à leurs habitants ».

A la Chambre des députés et au Sénat, l'opposition tenta de réfuter cette argumentation et de démontrer que les taxes projetées sur la propriété immobilière étaient injustes, excessives et susceptibles d'engendrer de graves répercussions économiques et sociales.

« Le consommateur parisien, exposait M. Stanislas Fer-
rand, est-il le seul intéressé à la réforme ? Il me semble
que le producteur l'est tout autant que lui. Or, le principe
d'équité de nos lois fiscales ne veut-il pas que les taxes de
remplacement soient payées, en grande partie, par les con-
tribuables qui profitent des exemptions. ? »

Au lieu d'imaginer des taxes de remplacement qui
affectent à la fois les producteurs et les consommateurs, le
Conseil municipal va frapper, jusqu'à concurrence de 85 %
les propriétaires d'immeubles, qui ne sont que des consom-
mateurs comme les autres, et même les sociétés immobi-
lières, qui ne sont pas du tout consommateurs... »

Répliquant à la thèse du rapporteur, M. Stanislas Fer-
rand contestait que les propriétaires d'immeubles bénéfi-
cient, sans y contribuer, des travaux d'édilité.

« En quoi consistent donc les travaux d'édilité, qui,
d'après l'honorable rapporteur, enrichissent les proprié-
taires de la capitale ? La Ville de Paris, de temps en temps
perce des rues, elle ouvre des voies ; mais l'œuvre essen-
tielle de création et d'embellissement n'est pas sienne et
ne coûte rien aux contribuables. C'est grâce aux architec-
tes, aux entrepreneurs, à l'audace des capitaux qui s'avèn-
turent dans les entreprises immobilières que Paris s'est
agrandi, embelli. C'est grâce à l'art des maîtres de l'archi-
tecture moderne que ses rues sont aimables et gaies, qu'elles
attirent et retiennent le monde entier. Si des plus-values

résultent de tels efforts, elles sont dues à ceux qui les ont accomplies et payées.

« J'ai le droit de dire que, si la propriété foncière a bénéficié de certains accroissements de richesse depuis un siècle, c'est grâce surtout à l'esprit d'initiative des constructeurs et des architectes parisiens.

« D'ailleurs, poursuivait M. Ferrand, les propriétaires ne payent-ils pas une grande partie des services municipaux ? Ne contribuons-nous pas, dans une mesure considérable, au service des eaux ? Nous payons l'eau pour notre consommation jusqu'à 30 centimes le mètre cube et, pour les ascenseurs jusqu'à 60 centimes, alors que l'eau revient en réalité à la Ville de Paris à 8 centimes. Nous payons le gaz si cher que la Ville de Paris fait sur notre contribution un bénéfice annuel de plus de 8 millions. Et dans les créations de rues nouvelles, ne payons-nous pas la viabilité, les trottoirs, le tout à l'égout ?

Les charges fiscales supportées par la propriété sont considérables.

« En lisant l'exposé des motifs du projet de loi et le rapport, il semblerait que la propriété foncière est actuellement exonérée de toutes charges, ou tout au moins que les charges qui la grèvent sont insignifiantes. Laissez-moi faire la démonstration contraire.

Et M. Stanislas Ferrand d'énumérer et de chiffrer les impôts qui grèvent la propriété à Paris. « Les charges actuelles de la propriété parisienne résultant de documents officiels incontestables sont de 151.700.000 francs. Sur un revenu net de 633 millions, cela représente 24 %. Et... vous allez augmenter de 25 millions ce fardeau déjà si écrasant : taxe foncière de 2 fr. 50 p. 100, taxe de 0,50 sur les terrains non bâtis, taxe de 3 décimes ajoutée aux droits de mutation

d'immeubles, taxe d'incendie, taxe d'ordures ménagères, taxe de 1 % sur les loyers.

De plus, « la propriété foncière parisienne est généralement grevée ; la moitié des maisons parisiennes, peut-être davantage, sont hypothéquées, à concurrence de 60, 65, quelquefois 70 % de la valeur réelle... Parmi les propriétaires, il y a beaucoup de petites gens, de très modestes épargnants... »

Si l'on déduit du revenu imposable 175 millions de passif hypothécaire, « c'est le revenu vraiment net qui va supporter la charge écrasante de 187 millions d'impôts, soit 41 % de sa valeur ». Qu'au moins, demande l'orateur, on diminue du revenu imposable le passif hypothécaire.

M. Stanislas Ferrand prédit enfin les conséquences désastreuses du projet.

« Les consommateurs et les viticulteurs vont profiter de la loi dans une mesure considérable et ce sont les architectes, les propriétaires, les entrepreneurs, les industriels et les ouvriers du bâtiment, tous les citoyens vivant de notre grande industrie qui payeront l'extraordinaire cadeau fait à MM. les viticulteurs. Quant aux consommateurs de Paris, ils subiront sous plusieurs formes les charges dont ils ne seront qu'en apparence dégrevés ».

« La conséquence de la loi ? Ce sera la diminution certaine des transactions immobilières, le fléchissement des revenus publics et aussi une augmentation considérable du chômage.

« Il y a une forme populaire de l'épargne française, c'est la petite maison familiale ; en vue de son développement, vous avez fait la loi de 1894, vous avez voulu que l'épargne française prenne cette forme humaine et sociale de la maison privée... Avec les charges dont vous allez

grever la petite propriété, vous allez arrêter subitement les manifestations de l'épargne sous forme de maisons à bon marché ».

M. Paul Beauregard fait grief au projet d'exercer un « prélèvement considérable », qui est injuste, parce qu'il frappe une seule catégorie de richesse, et qui diminuera de 400 millions la valeur vénale des maisons à Paris. Il fait des réserves sur l'incidence des taxes « locatives » recouvrées sur les propriétaires.

M. Paul Lerolle admet le principe d'une imposition immobilière, mais il estime excessive et injuste la charge que lui attribue le projet.

« On a voulu justifier ces lourdes charges sur la propriété en disant que la propriété immobilière a bénéficié des dépenses de toutes sortes faites par la Ville de Paris. Il est temps de faire justice de cette allégation.

« Je ne veux rien exagérer. Il est certain que la propriété immobilière parisienne a profité des dépenses qui sont faites dans Paris, que sa valeur s'en est accrue. Aussi je ne conteste pas le principe de la taxe, j'admets que dans une certaine mesure, la propriété immobilière doit supporter sa part dans les taxes de remplacement. Mais si j'admets le principe de la taxe, je proteste contre le taux de cette taxe, 25 millions sur 42.

« Est-ce que c'est dans cette proportion là que la propriété tire profit des dépenses de la Ville de Paris ? Elle a profité des opérations de voirie, mais est-ce que ces grandes percées qui ont fait circuler à travers la ville l'air et la lumière ont profité aux seuls propriétaires ? Est-ce que le propriétaire seul profite des dépenses de police ? Est-ce lui qui tire avantage du budget de l'instruction primaire et des dépenses de l'Assistance publique ?

Ce qui inquiète le député de Paris dans le projet, « c'est que nous sommes tous solidaires en fait d'impôt, et que ce n'est jamais impunément qu'on établit des taxes disproportionnées ou injustes, quel que soit le contribuable frappé ». Le propriétaire s'estimera « justifié par cette injustice dont il est victime », à récupérer les taxes sur les locataires. Le chômage s'aggravera dans le bâtiment. « L'ouvrier payera son vin moins cher, mais il n'aura pas d'argent pour le payer même à ce prix ».

Au Sénat, M. Bonnefille signale l'inégalité choquante créée par le projet entre les propriétaires de valeurs mobilières et les propriétaires de valeurs immobilières, « frappés 32 fois plus fort, et cela, quelle que soit la situation hypothécaire des immeubles. Au moment où il est question d'aliéner une grande partie des fortifications de Paris, ce serait l'occasion de construire des maisons de famille et de donner du travail aux 400.000 ouvriers du bâtiment, au lieu de laisser s'ouvrir une crise redoutable et de laisser les capitaux s'en aller à l'étranger ».

M. Charles Prevet observe que la taxe foncière n'est pas en harmonie avec la législation de la contribution foncière, qui prévoit une exemption temporaire pour les constructions nouvelles et des dégrèvements pour vacances de maisons ou chômage d'usine, exemption et dégrèvements refusés par le projet.

Après disjonction des articles 11 et 12 relatifs à la taxe d'incendie et à la taxe successorale, le projet, adopté par le Sénat le 31 décembre 1900, fut voté par la Chambre le même jour, dans son ensemble, presque sans débat, par 388 voix contre 81 (1).

(1) Journal Officiel, 1^{er} janvier 1901, Débats parlementaires, Chambre des Députés, séance du 31 décembre 1900, p. 3141.

CHAPITRE III

Substitution de la taxe sur la valeur en capital à la taxe sur la valeur vénale

SECTION I

LA TAXE SUR LA VALEUR VÉNALE

§ 1. — *Son aménagement*

La loi du 31 décembre 1900, qui autorise les taxes adoptées par le Conseil municipal de Paris en remplacement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, détermine, dans son article 3, l'aménagement de la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties.

Aux termes de cette disposition : « La taxe sur la valeur vénale de la propriété non bâtie porte sur tous les terrains assujettis à la contribution foncière des propriétés non bâties, à l'exclusion de ceux qui appartiennent au département de la Seine, à la Ville de Paris ou à l'Assistance publique.

« Elle est fixée à 0.50 p. 100 de la valeur vénale telle qu'elle résulte de l'évaluation effectuée en exécution des délibérations du Conseil municipal des 25 octobre 1898 et 25 juin 1899.

« Les propriétaires de propriétés non bâties sont admis à réclamer contre l'évaluation de la valeur vénale attribuée à leurs immeubles pendant six mois, à dater de la publication du premier rôle dans lequel ces immeubles auront été compris, et pendant trois mois, à dater de la publication du second rôle. Passé ce délai, aucune réclamation ne sera recevable, sauf dans le cas où les immeubles deviendraient non imposables à la contribution foncière des propriétés non bâties.

Ces évaluations de la valeur vénale des propriétés non bâties seront revisées tous les dix ans ».

§ 2. — *Mécomptes causés par son application*

La taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties n'a eu qu'une existence éphémère. Elle a été appliquée seulement pendant l'année 1901. Dès 1902, elle a été remplacée par la taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties, encore en vigueur aujourd'hui.

Cette substitution s'explique par plusieurs raisons.

Les taxes de remplacement avaient soulevé de vives discussions au Conseil municipal, les représentants de l'ancienne majorité et celle issue des élections de 1900, opposant la doctrine socialiste aux idées libérales. L'opposition du gouvernement ou du Parlement à certaines des initiatives de la Commission ou de l'assemblée municipale avait aussi contribué à prolonger les débats jusqu'à la veille du jour où le nouveau régime devait légalement entrer en vigueur. De là, une atmosphère de passion, de fièvre, peu propice à la sérénité et à la clarté de la discussion, une pluie d'initiatives, de projets, d'amendements parfois repoussés, puis repris.

La taxe sur la valeur vénale s'était ressentie de cette méthode défectueuse de travail. Acceptée en principe par le Conseil municipal, dès le 21 octobre 1898, mais réservée pour la seconde étape de la réforme des octrois, c'est seulement à la dernière heure que le rapporteur de la Commission l'avait fait incorporer dans la première étape, afin de remplacer diverses taxes adoptées par l'assemblée, mais écartées par le ministre des finances.

La Commission avait sagement agi en ajournant l'application de la taxe jusqu'à l'achèvement du cadastre de la ville de Paris. Sa mise en vigueur immédiate avait entraîné des mécomptes. Son taux, 0.50 %, était d'ailleurs trop élevé. Sur l'évaluation portée au projet, l'insuffisance du produit atteignait 1.900.000 fr., plus de 73 %. « Le mécompte de cette taxe, expliquait le rapporteur, à la séance du Conseil du 16 décembre 1901, provient uniquement de ce que les bases d'évaluation reposaient sur des documents de l'Etat erronés et parce qu'elle a été établie avant la confection du cadastre. Pour les terrains nus, alors que l'on annonçait 5.046 cotes, nous n'en avons trouvé réellement que 2.316... C'est parce que, l'an dernier, je n'avais pu contrôler les indications de l'Etat par le cadastre, que j'étais hostile à cette taxe sur les terrains. Je voulais attendre que le cadastre municipal fût terminé, et il ne le fut qu'en septembre. A ce moment, nous avons reconnu qu'au lieu de 5.046 cotes, il n'y en avait que 2.316.

La responsabilité de l'erreur incombe donc à l'Etat ».

D'autre part, plusieurs conseillers reprochaient à l'Administration d'avoir interprété dans un esprit trop rigoureux le texte adopté par l'Assemblée. M. Evain prétendait qu'elle était allée au-delà du vote du Conseil, et frappé des parties de propriétés qu'il n'avait pas voulu

soumettre à l'impôt. Il avait eu l'intention, d'après M. Evain, d'atteindre seulement « les terrains vagues, les terrains d'attente, qui profitent des plus-values », mais non les jardins et les cours dépendant d'une propriété bâtie. Ces terrains, jardins et cours, compris dans l'évaluation des constructions, supportaient l'impôt foncier et la taxe foncière de 2,50 % ; à leur égard, la taxe sur la valeur vénale constituait donc un impôt de superposition.

M. Fontaine, Directeur des travaux du cadastre, répliquait en rappelant au Conseil l'historique de ses travaux. Le 10 décembre 1900, l'Assemblée avait adopté le principe de la proposition Poirier de Narçay établissant une taxe sur la valeur vénale des terrains, parcs et jardins ; puis après l'avoir réservée, le Conseil, sur la proposition du rapporteur de la Commission, avait incorporé la taxe « sur les propriétés non bâties » dans la première étape.

Le Directeur contestait par ailleurs l'existence, sauf erreurs d'espèces rectifiables, de cas de double emploi ou de superposition d'impôt ; pour les éviter, l'Administration avait eu soin de déduire de la valeur vénale une fraction des cours et jardins des propriétés bâties d'une superficie égale à celle des bâtiments, considérée comme une dépendance nécessaire de la propriété bâtie.

SECTION II

LES DÉBATS AU CONSEIL MUNICIPAL EN DÉCEMBRE 1901 LA LOI DU 10 JUILLET 1902

A la session de décembre 1901, le Conseil était appelé à combler les moins-values constatées dans le produit de

certaines des taxes de remplacement. C'était l'occasion d'envisager un autre aménagement de la taxe sur la valeur vénale.

Plusieurs conseillers profitèrent de la réouverture de ce débat pour proposer l'abandon de la taxe sur la valeur vénale ou l'exonération de certaines catégories de terrains. Partisan des taxes indirectes, M. Chassaing-Goyon reprenait son projet de taxe indirecte sur les mutations d'immeubles, en contre-partie de la suppression de la taxe directe sur la valeur vénale des propriétés non bâties et d'une réduction de la taxe foncière sur le revenu net des propriétés bâties.

En conclusion de son intervention, M. Evain demandait l'exonération de la taxe sur la valeur vénale pour « tous jardins, cours, passages et terrains annexes rattachés à un immeuble bâti et compris dans la même clôture », ainsi que pour les terrains non bâtis loués pour un usage industriel, tels qu'usines, chantiers, jardins de maraîchers ou d'horticulteurs ».

Pour compenser la diminution du produit, il maintenait à 0.50 % le taux de la taxe que la Commission proposait de réduire à 0,25 %.

M. Adrien Mithouard soutenait une proposition transactionnelle, exemptant « les jardins et terrains plantés sur toute leur surface ».

Quant à M. Foursin, il envisageait de frapper exclusivement les terrains de spéculation, à l'exclusion des jardins. En ce sens, il proposait de frapper d'une taxe de 1 % les terrains non bâtis « pour lesquels les propriétaires n'auront pas accepté la servitude de l'interdiction de construire », ce refus constituant aux yeux du conseiller, un criterium certain de l'intention spéculative du propriétaire.

Plusieurs conseillers objectaient qu'un propriétaire attendrait tranquillement la plus-value sans payer la taxe et renoncerait plus tard à la servitude. Pour éviter ce calcul, M. Auffray proposait cette addition :

« Les propriétaires pourront toujours dégrever leurs terrains, en tout ou en partie, de la servitude *non aedificandi*, à la condition de payer une taxe équivalente à 0 fr. 50 % de la valeur locative du terrain dégrevé par année d'exercice de cette servitude et au maximum avec une durée de cinq années ».

Le Conseil municipal ayant adopté les propositions Foursin et Evain, le rapporteur constatait l'existence dans l'assemblée d'« une majorité contre la taxation abusive des terrains non bâtis » et « la préoccupation de conserver dans Paris les jardins et l'air ».

Pour combler l'insuffisance de deux millions résultant du vote de ces propositions, M. Adrien Veber présenta une taxe de 0,05 % « sur la valeur immobilière du sol des propriétés *bâties ou non bâties* de la Ville de Paris, passibles de la contribution foncière, à l'exception des propriétés appartenant à la Ville, au Département ou à l'Assistance publique ».

Il était entendu, déclarait le rapporteur, que cette taxe se substituerait à la taxe sur la valeur vénale des terrains non bâtis et rendrait ainsi caducs les votes émis sur l'exonération de certaines catégories de terrains.

Cette proposition fut adoptée par 41 voix contre 22, dans la séance du 16 décembre 1901.

Cependant le rejet par le ministre des finances d'une partie des taxes adoptées obligea l'Assemblée à recommencer le débat. MM. Foursin et Evain saisirent l'occasion pour reprendre leurs propositions ; le rapporteur les fit repousser

cette fois et adopter de nouveau son texte, par 43 voix contre 27.

Mais divers votes du Conseil ayant réduit les estimations pour certaines taxes, M. Adrien Veber tenta vainement de porter le taux de la taxe sur la valeur immobilière à 0.15, 0.12 1/2 et 0.10 p. 100 ; ces initiatives furent successivement repoussées.

La Commission envisagea alors un nouveau jeu de taxes comprenant notamment :

1° une taxe de 0.10 % « sur la valeur immobilière des terrains non bâtis ne renfermant aucune construction imposable à la contribution foncière et sur les jardins maraîchers » ;

2° une taxe de 0.30 % « sur tous les autres sols des propriétés bâties, y compris cours, jardins et dépendances ».

Après rejet de ces taxes par l'assemblée, dans la séance du 30 décembre 1901, le rapporteur de la Commission proposa une taxe de 0.10 % sur la valeur vénale de la propriété bâtie ou non bâtie, cette fois constructions comprises. Il « adjura » le Conseil de voter cette taxe : sinon l'Etat la prendrait pour lui. Cet argument entraîna l'adhésion de M. Deville, rapporteur général du budget, et celle du Conseil municipal, qui la vota, par 38 voix contre 28 et 14 abstentions. L'amendement repris par M. Evain fut à nouveau repoussé.

Ainsi naquit, en dernière heure, après une gestation vraiment pénible, la taxe sur la valeur en capital de la propriété bâtie et non bâtie. Les chambres l'adoptèrent en juin 1902 et la taxe fut approuvée par la loi du 10 juillet 1902, qui la déclare rétroactivement applicable à partir du 1^{er} janvier 1902.

Cette taxe a eu une existence plus durable que la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties. Elle est encore aujourd'hui en vigueur et elle n'a subi que des modifications partielles dans son assiette et dans son taux. C'est cette taxe que nous allons maintenant étudier.

DEUXIÈME PARTIE

Aménagement et fonctionnement de la taxe sur la valeur en capital

La taxe sur la valeur en capital est enfin sortie, le 31 décembre 1901, des débats difficiles du Conseil municipal. La loi du 10 juillet 1902, conformément à l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897, l'a approuvée. Elle est entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1902, en vertu d'une disposition expresse de l'article 1^{er} de la loi d'autorisation.

Nous allons maintenant faire l'étude juridique détaillée de cette taxe, analyser les dispositions positives qui la régissent et son fonctionnement pratique d'après l'interprétation de la doctrine administrative et de la jurisprudence.

Un principe fondamental domine cet exposé : la taxe sur la valeur en capital est gouvernée par les dispositions qui régissent la contribution foncière. Si ce principe n'est pas formellement inscrit dans la loi du 10 juillet 1902, il se dégage de l'ensemble de ses dispositions, qui lui appliquent constamment les règles de l'impôt foncier. La pratique et la jurisprudence consacrent cette interprétation : sauf sur les points où la loi de 1902 déroge expressément à ces règles, elles les appliquent à la taxe sur la valeur en capital.

Au cours de cette seconde partie, nous étudierons successivement : les propriétés imposables à la taxe, les exemptions permanentes et temporaires, les personnes cotisées, puis dans un chapitre important qui domine la matière, la définition et les caractères de la valeur en capital et les méthodes d'évaluation, ensuite le principe de la fixité des évaluations et les revisions, et le taux de la taxe.

CHAPITRE I^{er}

Propriétés imposables

SECTION I

PRINCIPE DE L'IMPOSITION

La taxe sur la valeur en capital frappe les propriétés bâties et non bâties situées sur le territoire de la Ville de Paris. Elle présente donc une assiette plus large que la taxe instituée en 1900 sur la valeur vénale des propriétés non bâties.

La taxe « sera due, précise l'alinéa 4 de l'article 1^{er}, tant pour les propriétés non bâties passibles de l'impôt foncier que pour les propriétés bâties assujetties à la contribution foncière, et pour celles qui en sont temporairement affranchies, par application des articles 9 de la loi du 8 août 1890 et 9 de la loi du 30 octobre 1894 ».

Le principe d'imposition est donc le même que pour l'impôt foncier : toute propriété imposable à la contribution foncière est imposable à la taxe sur la valeur en capital.

Sont assujetties les propriétés non bâties, *passibles* de l'impôt foncier. La taxe pourrait être régulièrement réclamée à raison d'un immeuble omis au rôle de l'impôt foncier et ne rentrant dans aucun des cas d'exemption (1).

(1) C. Et., 22 juin 1906, Jameson, Lebon, p. 562.

Les rues ouvertes par un particulier sur un terrain qui lui appartient, sont imposables à la contribution foncière des propriétés non bâties, tant qu'elles n'ont pas été classées par un acte administratif dans le domaine public. Les voies privées sont, par conséquent, assujetties à la taxe sur la valeur en capital, alors même qu'elles seraient ouvertes à la circulation et que la Ville y aurait effectué des travaux : canalisations d'eau et d'éclairage, pavage des trottoirs (1).

Pour les immeubles bâtis, la loi du 10 juillet 1902 n'emploie pas l'expression « passibles de l'impôt foncier ».

La solution serait néanmoins la même que pour les propriétés non bâties en cas d'omission d'un immeuble bâti au rôle foncier. Le même alinéa déclare, en effet, imposables à la taxe les immeubles temporairement exemptés de la contribution foncière : quoique non assujettis à cet impôt, ils en sont « passibles ».

Tous les biens imposables à la contribution foncière sont assujettis à la taxe sur la valeur en capital. Il suffit donc de transposer dans le domaine de la taxe municipale les principes qui déterminent si un immeuble est passible de la contribution foncière ou en est exempt, soit par sa nature, soit en vertu d'une disposition expresse de la loi.

La taxe frappe non seulement les bâtiments et les terrains, mais l'outillage fixe, et pour déterminer si une machine est passible de la taxe sur la valeur en capital, il y a lieu de se référer aux textes concernant l'imposition de l'outillage à la contribution foncière. Aux termes de l'article 22, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1914 : « Sera considéré comme imposable à la contribution foncière des propriétés bâties l'outillage des établissements industriels atta-

(1) C. Et. 24 janvier 1879, Colette-Payent, *Rec. contrib. dir.* N° 3114.

ché au fonds à perpétuelle demeure, dans les conditions indiquées à l'alinéa 1^{er} de l'article 525 du Code civil, ou reposant sur des fondations spéciales. ».

La loi de finances du 31 décembre 1937 (article 12) a étendu la notion d'outillage fixe imposable à la contribution foncière à « toutes les installations commerciales ou industrielles assimilables à des constructions ». D'après les travaux préparatoires, cette disposition vise notamment les grands réservoirs à combustible liquide que le Conseil d'Etat tendait à exonérer de la contribution foncière, lorsqu'ils n'avaient pas le caractère de constructions et étaient situés dans des dépôts ou entrepôts sans caractère industriel.

Ne sont pas assujettis à la taxe sur la valeur en capital les immeubles qui bénéficient d'une exemption permanente de la contribution foncière, en vertu des articles 159 et 185 du Code général des impôts directs : propriétés publiques affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenu, hôtels appartenant à des puissances étrangères et occupés par leurs agents diplomatiques, édifices affectés à un service public du culte, etc.

Le Conseil d'Etat a jugé notamment que la taxe sur la valeur en capital n'est pas due à raison des bâtiments appartenant à la Chambre de Commerce de Paris et affectés à l'Ecole des Hautes études commerciales (1) ou à l'Ecole supérieure de commerce (2).

(1) C. Et. 27 novembre 1908, Lebon, p. 969.

(2) C. Et. 21 janvier 1911, Lebon, p. 59.

SECTION II

EXEMPTIONS.

§ 1. — *Exemptions permanentes*

Le Conseil municipal avait exonéré de la taxe sur la valeur vénale les propriétés de la Ville de Paris, du département de la Seine et de l'Assistance publique (loi du 31 décembre 1900, article 3). La loi du 10 juillet 1902, article 1^{er}, alinéa 5, a maintenu l'exemption pour la taxe sur la valeur en capital. Exemption fiscale à justifier, puisque la taxe est perçue au profit de la Ville de Paris et que le département de la Seine et l'Assistance publique ont avec elle des liens budgétaires étroits.

L'exemption ne concerne pas les propriétés appartenant à ces collectivités, affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenu : elles ne sont pas imposables à la contribution foncière ni, par conséquent, à la taxe sur la valeur en capital. L'exonération intéresse les immeubles qui, ne réunissant pas ces trois conditions, supportent la contribution foncière. Elle s'applique notamment au domaine privé, fort important, de l'Assistance publique.

Les propriétés appartenant aux autres collectivités publiques, Etat, départements, communes, établissements publics sont, au contraire, imposables à la taxe parisienne sur la valeur en capital, à moins que, affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenu, elles n'échappent à l'impôt foncier.

La taxe est due aussi par les autres personnes morales, notamment pour les terrains occupés par un chemin de fer

et ses dépendances. Ces terrains sont assujettis à la contribution foncière par la loi du 5 floréal an XI et ils n'appartiennent à aucune des personnes morales expressément exemptées. Le Conseil d'Etat a jugé en ce sens dans plusieurs espèces relatives aux grands réseaux de chemins de fer (1).

Il en est de même, par identité de motifs, pour les terrains enclavés dans l'enceinte du chemin de fer. Ces terrains sont imposables à la taxe sur la valeur en capital, alors même qu'ils n'auraient pas été en fait cotisés à la contribution foncière (2).

§ 2. — *Exemptions temporaires*

La loi du 8 août 1890 (Code général, article 160) accorde une exemption temporaire de deux années sur l'impôt foncier pour les constructions nouvelles, additions de constructions et reconstructions, déclarées dans les quatre mois de l'ouverture des travaux. La loi du 30 novembre 1894 (Code général, article 162) a porté cette exemption à douze ans pour les habitations à bon marché.

Le Conseil municipal s'est refusé à étendre à la taxe sur la valeur vénale, puis à la taxe sur la valeur en capital, le bénéfice de ces dispositions. La loi du 10 juillet 1902 approuvant la délibération du 30 décembre 1900 porte expressément, article 1^{er}, alinéa 4 : La taxe « sera due... pour les propriétés bâties assujetties à la contribution foncière et

(1) C. Et. 17 mai 1907, Cie du Nord, Lebon, p. 485 ; 26 juin 1907, Cie P. L. M., Lebon, p. 599 ; 24 juillet 1907, Cie de l'Ouest, Lebon, p. 712 ; 17 janv. 1910, Cie de l'Ouest, Lebon, p. 35 ; 16 mars 1910, Cie P. L. M., Lebon, p. 229 ; 10 nov. 1911, Cie P. L. M., Lebon, p. 1008.

(2) C. Et 27 juin 1906, Cie d'Orléans, Lebon, p. 581.

pour celles qui en sont temporairement affranchies par application des articles 9 de la loi du 8 août 1890 et 9 de la loi du 30 novembre 1894 ».

Cette dérogation au droit commun de l'impôt foncier avait été vivement critiquée, nous l'avons vu, tant au Conseil municipal qu'au Parlement. On contestait même à l'Assemblée municipale le pouvoir d'écarter une disposition de la législation fiscale générale, inspirée par ailleurs de la préoccupation d'encourager la construction.

Les constructions nouvelles, additions de constructions et reconstructions sont imposables à la taxe sur la valeur en capital dès l'année qui suit leur achèvement. Mais la portée de cette règle a été considérablement réduite par des dispositions ultérieures.

D'une part, elle est restée lettre morte pour les habitations à bon marché. Bien que comprises dans les rôles de la taxe, elles bénéficiaient d'une exonération de fait pendant le délai d'exemption de la contribution foncière, en vertu de délibérations annuelles du Conseil municipal prononçant la remise d'office des cotisations afférentes à ces maisons.

Un décret-loi du 24 mai 1938, article 17, a porté à quinze ans l'exemption temporaire pour les habitations à bon marché et l'a étendue aux « taxes spéciales » locales.

D'autre part, en vue de remédier à la crise du logement et du bâtiment, les pouvoirs publics ont inauguré en 1922 une politique d'exemption fiscale de longue durée au bénéfice des constructions nouvelles. Cette exemption n'est pas limitée à la contribution foncière, comme l'exonération prévue par les lois du 8 août 1890 et du 30 novembre 1894. La loi du 31 mars 1922 a étendu l'exemption à la contribution des portes et fenêtres (supprimée à partir de 1926) et

aux « taxes spéciales recouvrées au profit des départements et des communes ». L'exemption s'applique aux taxes qui constituent, comme l'impôt foncier, une charge purement fiscale de la propriété, telles que la taxe sur le revenu net des propriétés bâties et les taxes sur la valeur vénale et sur la valeur en capital (1).

L'exemption de deux ans de l'impôt foncier s'applique à toutes les constructions nouvelles, quelles qu'en soient la destination et la date d'achèvement. La loi du 31 mars 1922 a voulu remédier à la crise du logement. Aussi limitait-elle l'exemption de quinze ans aux locaux d'habitation, achevés entre sa promulgation et le 31 décembre 1927 : c'est une mesure de circonstance, de caractère provisoire.

La prolongation de la crise de l'habitation a contraint les pouvoirs publics de prolonger par des textes successifs le délai extrême d'achèvement des constructions ouvrant droit à l'exemption de l'impôt foncier et des taxes locales, tout en réduisant la durée de l'exemption pour amorcer le retour au droit commun.

D'autre part, la crise s'est propagée à l'industrie du bâtiment dans son ensemble. Un décret-loi du 24 mai 1938 a étendu le bénéfice de l'exemption temporaire de l'impôt foncier et des taxes locales aux locaux à usage de commerce et d'industrie, ainsi qu'aux locaux d'habitation de plaisance ou en meublé, exclus de l'application de cette exemption par la loi du 31 mars 1922.

D'après les dispositions du Code général (art. 166) revisées par la loi du 13 janvier 1941, les constructions

(1) Réponse du Ministre des Finances à une question écrite de M. Rauchand, député, J. O., 29 mai 1931, Débats parlem. Chambre, p. 2731.

nouvelles, reconstructions et additions de construction non terminées au 31 mars 1922 ou commencées depuis cette date, mais avant le 1^{er} janvier 1941, bénéficient d'une exemption temporaire :

de quinze ans, lorsque, affectées à usage d'habitation, elles auront été achevées soit avant le 1^{er} janvier 1936, soit entre la publication du décret-loi du 17 juin 1938 et le 31 décembre 1941 ;

de dix ans, lorsque, affectées à usage d'habitation, elles auront été achevées entre le 1^{er} janvier 1936 et la publication du décret-loi du 17 juin 1938, ou lorsque, affectées à un autre usage, elles auront été achevées entre la publication dudit décret-loi et le 31 décembre 1941.

L'exemption de quinze ou dix ans est réservée aux immeubles salubres, construits en conformité des lois et règlements sur la protection de la santé publique, sur les servitudes *non aedificandi*, sur la voirie, l'aménagement et l'extension des villes. En sont exclus les immeubles qui ont fait l'objet d'une indemnité pour dommages de guerre ou pour réparations des sinistrés du Sud-Ouest.

Le bénéfice de l'exemption temporaire est subordonné à une déclaration faite à la mairie par le propriétaire, dans les quatre mois de l'ouverture des travaux. A Paris, la demande en autorisation de bâtir tient lieu de cette déclaration.

Les déclarations tardives donnent droit à l'exemption pour la fraction de la période de quinze ou dix ans restant à courir.

En cas de démolition de bâtiments, les sols deviennent passibles de la contribution foncière des propriétés non

bâties à partir de l'année suivante, même si une construction nouvelle a été aussitôt entreprise. Ces sols sont, par suite, passibles de la taxe sur la valeur en capital (1).

(1) C. El. 4 mai 1926, Banque de l'Union Parisienne, Gaz. Pal. 7 juillet 1936.

CHAPITRE II

Personnes cotisées

Pour déterminer au nom de qui doit être établie l'imposition d'un immeuble à la taxe sur la valeur en capital, il y a lieu de suivre les règles appliquées en matière de contribution foncière.

SECTION I

MUTATIONS EN COURS D'ANNÉE

En vertu du principe de l'annualité, la taxe est due par toute personne propriétaire d'un immeuble au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition. Elle est exigible pour l'année entière, même en cas de mutation de propriétaire, ou d'expropriation pour cause d'utilité publique (1).

En vertu des articles 3 et 7, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1900, les dispositions relatives aux mutations de cote en matière de contribution foncière sont applicables à la taxe sur la valeur en capital. En conséquence, dans le cas où un individu est reconnu propriétaire des terrains à raison desquels une société a été imposée à cette taxe, c'est avec raison que le Conseil de préfecture, statuant sur une

(1) C. Et. 16 nov. 1906, Société Menier, Lebon, p. 813, Loi du 2 novembre 1918, art. 64.

réclamation de cette société, met la taxe à la charge de cet individu par voie de mutation de cote. Une Compagnie de chemin de fer qui a cessé d'être propriétaire avant le 1^{er} janvier et a été maintenue au rôle de la taxe, peut demander la mutation de cote au nom de la société qui est devenue propriétaire (1).

Dans le cas où une personne est propriétaire de plusieurs immeubles distincts, il y a lieu pour l'assiette de la taxe sur la valeur en capital due à raison d'un terrain attenant à l'un de ces immeubles, de tenir compte des constructions de cet immeuble, et non point des maisons voisines, bien qu'elles appartiennent au même propriétaire (2).

SECTION II

PLURALITÉ DE PROPRIÉTAIRES

En cas d'indivision, la taxe doit être établie en une cote unique au nom de l'indivision et non pour leur quote-part, aux noms de chacun des co-propriétaires indivis (3).

Lorsque les divers étages ou appartements d'un immeuble appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux doit être imposé à la contribution foncière sur ce qui lui appartient privativement et pour sa part de droit dans les locaux à usage commun (4). Si les locaux communs

(1) C. Et., 17 mai 1907, Cie du Nord, Lebon, p. 485.

(2) C. Et. 26 juillet 1905, Vicomte, Lebon, p. 669.

(3) C. Et. 16 janvier 1908, Gréby, Lebon, p. 47.

(4) Rep. du Min. des Fin. à une quest. écrite, n° 16.570, posée par M. Gourin, député, le 6 février 1923.

appartiennent à une société civile constituée entre les propriétaires, c'est la société qui est cotisée pour ces locaux.

En ce qui concerne la taxe sur la valeur en capital, la Direction des contributions directes de la Seine a fixé dans l'Instruction du 30 septembre 1924, un certain nombre de règles pour l'imposition des sols. Il y a lieu de les étendre aux parties communes de l'élévation, ces règles n'étant que la transposition de celles applicables à la contribution foncière.

L'Instruction distingue plusieurs cas :

1^{er} Cas. — Le sol appartient à la société civile constituée entre tous les propriétaires.

La valeur en capital du sol fait alors l'objet d'une imposition spéciale, au nom de la Société civile. S'il existe des locaux communs appartenant à la société civile, la valeur en capital du sol est confondue avec celle de ces locaux communs pour faire l'objet d'une imposition unique.

Quant à la valeur des bâtiments seuls, elle est répartie entre les divers propriétaires des locaux possédés privativement, au prorata des valeurs locatives que comportent ces locaux.

2^e Cas. — Il n'existe pas de société civile et il n'y a dans les contrats d'acquisition aucune clause relative à la propriété du sol.

La valeur en capital de l'ensemble de l'immeuble est répartie entre tous les propriétaires eu égard à l'importance respective des appartements qui constituent leur propriété, c'est-à-dire, bien que l'Instruction ne le précise pas comme dans le cas précédent, d'après la valeur locative des locaux appartenant à chaque propriétaire.

3^e Cas. — Le sol appartient en totalité à un propriétaire unique.

La valeur en capital du sol est imposée au nom du propriétaire. Si ce propriétaire possède, par ailleurs, une partie des constructions, il est établi à son nom une imposition unique d'après le total des valeurs en capital du sol et de la partie des bâtiments lui appartenant en propre.

4^e Cas. — La propriété du sol est, non pas indivise, comme dans le premier cas, mais fractionnée entre plusieurs personnes :

Chaque co-propriétaire du sol est imposable pour la valeur de la portion de terrain qui lui appartient privativement, ainsi que, le cas échéant, pour la valeur de la partie de l'élévation dont il est propriétaire, l'ensemble de sa part de propriété devant alors faire l'objet d'une imposition unique.

Cours communes. En principe, la valeur en capital des cours communes, qui se trouvent en état d'indivision forcée entre plusieurs propriétaires est confondue avec la valeur des bâtiments qu'elles desservent, ces cours constituant généralement une dépendance immédiate et indispensable des constructions.

Dans le cas exceptionnel où des cours communes ne pourraient pas être considérées comme constituant une telle dépendance, la valeur en capital de leur surface imposable serait imposée sous un article collectif au nom de « X et consorts ».

Pour l'imposition des voies privées, trois cas peuvent se présenter :

1^{er} Cas. — Le propriétaire qui a ouvert la rue a aliéné les terrains en bordure, après s'être réservé la propriété du sol de la rue sur lequel existe une servitude de passage au profit des acquéreurs.

La taxe est imposable au nom de ce propriétaire.

2^e Cas. — Les propriétaires des immeubles en bordure sont également propriétaires du sol de la rue, chacun au droit de son immeuble.

Il n'est pas attribué d'évaluation spéciale au sol de la rue, sa valeur est confondue avec celle des immeubles riverains et chaque propriétaire supporte la taxe à raison d'une fraction de la valeur en capital de la rue déterminée au prorata de la longueur de la façade de son immeuble.

3^e Cas. — Les propriétaires riverains ont la propriété indivise du sol de la rue.

La solution est la même que dans le cas précédent.

SECTION III

DÉMEMBREMENT DE LA PROPRIÉTÉ

Au cas d'usufruit, d'emphytéose et d'antichrèse, la contribution est établie au nom de l'usufruitier, de l'emphytéote et de l'antichrésiste, qui jouissent du revenu. Généralement on libelle ainsi la cote : X, nu-propriétaire, par Y, usufruitier.

La loi du 10 juillet 1902, article 1^{er}, alinéa 3, décide que la taxe sur la valeur en capital « sera imposée au nom des propriétaires ou usufruitiers ». Il est logique que l'usufruitier, qui perçoit les revenus de l'immeuble, soit tenu des charges du revenu, notamment de la contribution foncière (Code civil, art. 608). Cette solution nous paraît critiquable pour la taxe sur la valeur en capital. Sans doute, en raison de son taux modique, elle est acquittée ordinairement sur le revenu, mais les propriétés improductives de revenu y sont aussi assujetties. Elle présente le caractère d'un

impôt sur le capital. Or, si l'usufruitier est titulaire d'un droit réel démembre de la propriété, ce droit ne représente pas la valeur en capital totale de l'immeuble colisé. Il serait donc plus logique d'évaluer distinctement, pour les imposer séparément, la valeur en capital de la nue-propriété et celle de l'usufruit, en les appréciant, par exemple, suivant l'estimation forfaitaire appliquée en matière de droits de mutation par décès.

SECTION IV

CONSTRUCTIONS SUR SOL D'AUTRUI

Les constructions ou installations édifiées sur le sol d'autrui soulèvent en matière d'impôt foncier certaines difficultés que la pratique a résolues par des distinctions. En vertu du principe général, il y a lieu d'étendre ces solutions à la taxe sur la valeur en capital.

§ 1. — *Principe d'imposition*

D'après la jurisprudence et la doctrine administrative, les constructions édifiées par un locataire sur le terrain d'autrui sont imposables à la contribution foncière au nom du propriétaire du terrain, lorsque, aux termes du bail, elles doivent, à la fin de la location, lui être abandonnées sans indemnité (1). Le locataire est personnellement imposable, lorsque, à l'expiration du bail, il est tenu de démolir

(1) C. Et., 22 juillet 1901, Mollart, Lebon, p. 785; 3 avril 1903, Gauthier, Lebon, p. 299; 23 mai 1913, Mallec, p. 566.

les constructions ou de les céder contre indemnité (1), ou s'il est appelé à en bénéficier seul lors de la réalisation d'une promesse de vente. La plus-value donnée à un immeuble par les travaux d'amélioration effectués par le locataire est imposable au nom de ce dernier, avant l'expiration du délai d'option (2).

Pour l'outillage imposable, la pratique administrative applique la même distinction (3).

Lorsqu'il y a deux propriétaires distincts, l'un pour le sol, l'autre pour l'élévation, une discrimination doit être faite et chacun d'eux doit payer une part de l'impôt foncier, au prorata de la valeur locative du sol et de celle de la construction.

Il en est de même pour la taxe sur la valeur en capital.

Le Conseil d'Etat a notamment appliqué cette doctrine dans un arrêt du 22 mai 1925 et rejeté les pourvois de propriétaires qui demandaient à être dégrevés, par voie de mutation de coté, de la contribution foncière, de la contribution des portes et fenêtres et des taxes municipales foncières, des ordures ménagères et sur la valeur en capital (4).

« Considérant qu'il résulte de l'Instruction que si, conformément aux conventions qui régissaient en 1913 la location du terrain dont les requérants sont propriétaires, les

(1) C. Et., 27 mai 1898, Coupinot, Lebon, p. 417; 28 juin 1913, Bennezon, Bull. contrib. direc. 1931, p. 392.

(2) C. Et., 4 mars 1932, Bull. contr. directes 1932, p. 311; 8 avril 1932, Gáz. Palais, 1932, p. 35.

(3) C. Et., 25 mars 1903, Laurent, Lebon, p. 265; 8 février 1918, Cie du Gaz du Midi, Lebon, p. 112; 17 juillet 1931, Soc. Nantaise d'éclairage et de force, Bull. contrib. dir., 1931, p. 21.

(4) C. Et. 22 mai 1925, (5^e espèce) Sieurs Fouchet et autres, Lebon, p. 508.

locataires de ce terrain avaient la faculté de démolir ou de modifier les constructions qui y étaient édifiées, ils étaient tenus également, en vertu des mêmes conventions, de laisser aux requérants, à l'expiration de la location, les constructions qui s'y trouveraient alors et qui devaient représenter, au minimum, une valeur de 27.000 francs, sans pouvoir réclamer aux requérants une indemnité du fait de cet abandon, même au cas de plus-value desdites constructions ; qu'ainsi, les requérants devaient être regardés comme ayant, dès l'année 1913, la propriété de l'ensemble des constructions à raison desquelles ils ont été assujettis aux impositions contestées ; que, dès lors, ils ne sont pas fondés à demander la réduction de ces impositions ».

§ 2. — *Emphytéose*

Par exception à la distinction qui précède, le preneur par bail emphytéotique est nominativement imposable, pendant la durée de son bail, pour l'intégralité des revenus qu'il tire des constructions par lui édifiées (1).

Dans une espèce soumise au Conseil d'Etat, un terrain appartenant à l'Assistance publique de Paris était loué par bail emphytéotique, avec stipulation que les constructions qui seraient édifiées par le preneur feraient retour à cette collectivité au bout de 99 ans.

La haute assemblée a décidé que le terrain, continuant d'être la propriété de l'Assistance publique, nonobstant le bail emphytéotique, n'était point passible de la taxe sur la valeur en capital. Les constructions, au contraire, sur lesquelles le preneur avait, pendant la durée du bail, les droits

(1) C. Et. 14 juin 1855, Hautoy, Lebon, p. 417.

d'un véritable propriétaire, étaient imposables à la taxe, mais sous déduction de la valeur en capital du sol (1).

§ 3. — *Concessions ordinaires*

La jurisprudence administrative étend aux concessions ordinaires la distinction concernant les constructions sur sol d'autrui.

Les travaux et installations qu'un concessionnaire s'engage à exécuter font ordinairement retour sans indemnité à la collectivité concédante à l'expiration de la concession. Dans ce cas, ces travaux et installations doivent être imposés à la contribution foncière au nom du concédant (2), alors même que la convention mettrait les impôts à la charge du concessionnaire (3). C'est seulement dans le cas où la concession ne ferait retour au concédant que moyennant indemnité que la cotisation devrait être établie au nom de la société concessionnaire.

Il y a lieu d'étendre ces solutions à la taxe sur la valeur en capital.

La distinction est, au contraire, écartée en matière de concessions de chemins de fer et de tramways, et pour les permissions de voirie.

(1) C. Et. 15 mai 1911, Chauvet, Lebon, p. 583.

(2) V. notamment C. Et. 23 novembre 1917, Commune de Perpignan, Lebon, p. 752; 31 mars 1922, Cie d'Eclairage des villes, Lebon, p. 304.

(3) C. Et. 11 juillet 1938, Min. des Fin. c. Sté du Canal des mines de fer, Moselle, Rec. Dupont, 1938, p. 407.

§ 4. — *Concessions de chemins de fer et de tramways*

Par application de l'article 63 du cahier des charges type annexé à la loi du 4 décembre 1875, l'autorité concédante n'est imposable à la contribution foncière que jusqu'à la remise de la ligne de chemins de fer au concessionnaire, lorsqu'elle s'est engagée à exécuter elle-même les travaux (1). Après la remise de la ligne, le concessionnaire devient débiteur de l'impôt (2). Il le supporte dès l'acquisition des terrains, lorsqu'il est tenu d'effectuer lui-même les travaux (3). En toute hypothèse, il est imposable pour les bâtiments ou magasins dépendant de la voie ferrée (décret du 6 août 1881).

Le Conseil d'Etat a jugé à plusieurs reprises que la taxe sur la valeur en capital était à la charge des Compagnies concessionnaires de chemins de fer, et non de l'Etat. Il estime que, en mettant à la charge de la Compagnie concessionnaire, par l'un des articles du contrat de concession, la contribution foncière sur les terrains occupés par le chemin de fer et ses dépendances, l'Etat a entendu s'affranchir de toute contribution afférente à ces terrains (4).

De même en matière de concession de tramways, en vertu de l'article 49 du décret du 6 août 1881 et de l'article 71 du décret du 16 juillet 1907, la contribution foncière

(1) C. Et. 29 juillet 1881, Min. des Fin. c. Etat, Lebon, p. 747.

(2) Même arrêt.

(3) C. Et. 21 septembre 1851, Département de l'Aveyron, Lebon, p. 631.

(4) C. Et. 27 juin 1906, Compagnie d'Orléans, Lebon, p. 485; 26 juin 1907, Cie P. L. M., Lebon, p. 585; 24 juillet 1907, Compagnie de l'Est, Lebon, p. 712; 17 janvier 1910, Compagnie de l'Ouest, Lebon, p. 36; 10 novembre 1911, Compagnie P. L. M., Lebon, p. 1008.

relative aux bâtiments dépendant de l'exploitation de la voie ferrée est à la charge du concessionnaire. Une compagnie de tramways n'est pas fondée à se prévaloir du fait qu'elle n'est pas propriétaire des constructions cotisées à son nom, ni de la circonstance que les conventions et cahiers des charges qui régissent sa concession ne contiennent pas de clauses sur la contribution foncière, pour demander la mutation de cote au nom du département (1).

§ 5. — *Permissions de voirie*

Le bénéficiaire d'une permission de voirie, autorisation révocable d'occupation du domaine public, est toujours nominativement inscrit au rôle de la contribution foncière pour les revenus qu'il retire des constructions qu'il a fait édifier, alors même qu'à l'expiration de la permission, il devrait les remettre sans indemnité à l'autorité intéressée. Il en est ainsi des installations fixes, bâtiments et appareils qu'une Chambre de commerce est autorisée à titre révocable à établir et à exploiter sur les quais d'un port (2) et des châlets de nécessité et de toilette qu'un particulier est autorisé à construire sur le domaine communal (3).

Le Conseil d'Etat admet d'ailleurs qu'il n'y a pas de permission de voirie, mais concession, lorsque le bénéficiaire ne paie pas de redevance et que le concédant s'est

(1) C. Et. 20 juillet 1936, Cie des Tramways électriques de l'Ariège, Becneil Dupont, 1936, p. 475.

(2) C. Et. 24 novembre 1905, commune d'Alger; 23 juin 1882, Vurel Lefèvre et Cie.

(3) C. Et. 29 novembre 1890, Ville de Paris, Lebon, p. 899.

réservé le droit de rentrer sans indemnité en possession des constructions en fin de concession (1).

§ 6. — *Services concédés par la Ville de Paris
ou par le Département de la Seine*

Par analogie avec le régime des chemins de fer et des tramways, l'imposition foncière est établie, pour les immeubles dépendant de la concession du Chemin de fer métropolitain au nom de la Compagnie, bien que, aux termes des conventions, ces installations doivent revenir sans indemnité en fin de concession à la Ville de Paris et au Département de la Seine. Cependant l'Administration étend à ces installations l'exemption de la taxe sur la valeur en capital accordée à la Ville et au Département par la loi du 10 juillet 1902.

Les immeubles et installations affectés aux services de la Société des Transports en commun de la Région Parisienne sont considérés comme la propriété du Département de la Seine. Ils sont imposés à la contribution foncière au nom du Département et bénéficient de l'exemption de la taxe sur la valeur en capital. La Direction des contributions directes de la Seine l'a admis notamment pour les pontons des bateaux parisiens (2).

Les lavatoires et châtelets de nécessité sont cotisés au nom de la Ville de Paris et exonérés de la taxe.

(1) C. Et. 22 novembre 1929, Gaz. Pal. 1930, p. 53.

(2) Circulaire du 22 avril 1925, N° 598 de la Direction des contributions directes de la Seine.

Ces solutions ne sont pas parfaitement cohérentes. Par analogie avec le régime des chemins de fer et des tramways, l'imposition foncière devrait être faite au nom des Compagnies concessionnaires et, par conséquent, n'entraîner aucune exemption de la taxe sur la valeur en capital pour leurs installations.

CHAPITRE III

Notion et détermination de la valeur en capital

La taxe instituée par la loi du 10 juillet 1902 est établie, aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 2, sur « la valeur en capital, telle qu'elle résulte de l'évaluation effectuée en exécution des délibérations du Conseil municipal des 21 octobre 1898 et 25 juin 1899 ».

Ces délibérations se bornaient à décider la confection d'un cadastre des propriétés, sans préciser les méthodes d'évaluation, ni même la définition de la valeur en capital.

SECTION I

NOTION DE LA VALEUR EN CAPITAL

§ 1. — *Sa définition*

Cette notion n'est pas davantage définie dans le texte des lois du 31 décembre 1900 et du 10 juillet 1902, ni dans les délibérations du Conseil municipal, dont ces lois reproduisent les dispositions.

C'est donc dans les travaux préparatoires et dans l'interprétation administrative et jurisprudentielle qu'il convient de rechercher ce qu'il faut entendre par valeur en capital.

Dans ses premières délibérations, le Conseil municipal avait décidé d'instituer une taxe sur « la valeur vénale » des propriétés bâties ; puis dans son projet de taxe sur la valeur en capital des sols de la Ville de Paris, présenté le 27 décembre 1900, la Commission des taxes de remplacement avait substitué à l'expression de « valeur vénale » celle de « valeur immobilière ». Dans l'ultime proposition du rapporteur, adoptée le 30 décembre 1901 par le Conseil municipal, figurait l'expression de « valeur immobilière normale et proportionnelle ».

La loi d'autorisation du 10 juillet 1902 a retenu l'expression de « valeur en capital ».

Tous ces termes doivent être considérés comme synonymes. Le rapporteur de la Commission des taxes de remplacement a déclaré, à la séance du Conseil municipal du 27 décembre 1901, au cours de laquelle il proposait la taxe sur la valeur immobilière du sol, se référer à l'exposé présenté par M. Fontaine dans l'instruction du 20 novembre 1899, où le Président de la Commission des contributions directes avait précisé la notion de valeur immobilière.

M. Morel, rapporteur à la Chambre des députés, et M. Delcros, rapporteur devant le Sénat (1) du projet devenu la loi du 10 juillet 1902, ont également renvoyé à l'exposé de M. Fontaine. Cette interprétation administrative a ainsi reçu une consécration pour ainsi dire officielle.

M. Fontaine s'exprimait ainsi dans l'instruction du 20 novembre 1899. Il nous paraît indispensable de reproduire *in extenso*, comme l'ont fait les rapporteurs, les passages qui concernent la définition de la valeur en capital.

(1) Cf. Journ. Offic. Docum. Parlem. Sénat, 1902, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1902.

« Le service des contributions directes de la Ville de Paris est appelé aujourd'hui, pour la première fois, à déterminer la valeur vénale, ou plutôt la valeur immobilière, des maisons, usines et terrains.

On se rappelle que l'Administration municipale, lors des études faites sur le remplacement des droits d'octroi, a adopté le principe d'une taxe sur la valeur immobilière des propriétés bâties et non bâties.

C'est donc en vue de l'établissement probable d'un impôt nouveau que devra être fixée la valeur immobilière de chaque maison ou usine et de chaque terrain non bâti.

Aussi est-il bien important de définir tout d'abord ce qu'on doit entendre par valeur immobilière des propriétés bâties et non bâties.

Ainsi que nous l'avons exposé déjà dans un rapport adressé à M. le Préfet le 25 janvier 1898, à l'occasion de la suppression projetée des droits d'octroi (1), la valeur qu'il s'agit de déterminer ne saurait être le prix de revient du terrain et des constructions, car les immeubles sont soumis à la loi de l'offre et de la demande et la valeur vénale n'a parfois aucun rapport avec le prix de revient, sans compter qu'il faudrait faire état de la dépréciation que subit un immeuble au fur et à mesure qu'on s'éloigne de l'époque de sa construction.

La valeur immobilière ne pourrait pas davantage se confondre d'une façon absolue avec la valeur vénale résultant d'un acte authentique.

Dans beaucoup de cas, cet élément du prix de vente sera le criterium le meilleur et le moins discutable, mais

(1) Suppression des droits d'octroi à Paris. Taxes de remplacement, Rapport à M. le Préfet, Imprimerie Chaix, 1898.

on ne saurait l'accepter sans réserve. On sait bien, en effet, que certaines circonstances particulières qui accompagnent une vente rendent parfois les actes authentiques peu probants.

En fait, les deux procédés qu'on pourra employer avec le plus de certitude pour déterminer la valeur immobilière d'une propriété seront l'évaluation par le fonds et l'évaluation au moyen du revenu ou plutôt par la valeur locative.

Il y a lieu de croire que cet élément de la valeur locative, convenablement utilisé, constituera une base solide d'appréciation. Il est certain, en effet, que lorsqu'un acheteur veut placer ses capitaux en immeubles, il se préoccupe tout d'abord de ce que lui rapportera son argent. Il est bon d'ajouter qu'avant de fixer un prix, l'acheteur envisage également la date de la construction de l'immeuble, la nature des matériaux employés, la superficie des cours, jardins, etc. Et, à revenu égal, il donnera un prix plus élevé d'une maison neuve distribuée suivant les convenances modernes, que d'une construction ancienne moins bien agencée et pouvant exiger plus de frais de réparations.

Ce n'est qu'à la condition de tenir compte de ces circonstances que la valeur locative pourra être prise utilement comme base de la détermination de la valeur immobilière.

Les considérations que nous venons de développer nous semblent expliquer suffisamment pourquoi nous avons substitué l'expression de « valeur immobilière » à celle de « valeur vénale ». Nous l'avons dit, la valeur en capital que nous avons à déterminer ne peut pas résulter d'un prix de revient, des hasards favorables ou défavorables d'une vente ou d'une valeur locative exagérée ou atténuée ».

« On doit avoir pour objectif de fixer une valeur en capital normale et proportionnelle en appréciant les divers éléments qui peuvent influencer sur elle, une valeur immobilière inodérée, qui permettra de maintenir pour dix années, comme en matière de contribution foncière, la base de l'impôt nouveau à établir ».

§ 2. — *Caractères de la valeur en capital*

Le Président de la Commission des contributions directes a ainsi défini avec précision la notion de valeur immobilière ou de valeur en capital. Le prix de revient, le prix de vente, le revenu, ne sauraient être retenus comme éléments exclusifs servant à fixer la base de la taxe sur la valeur en capital. Il y a lieu de tenir compte, en les combinant, de ces divers éléments et de les corriger au besoin par d'autres éléments d'appréciation : situation de l'immeuble, nature des matériaux, ancienneté de la construction, superficie des cours et des jardins, etc.

Si la définition de la valeur en capital présentée par M. Fontaine ne fournit pas une formule mathématique et paraît laisser aux agents de l'Administration une assez large part d'appréciation, il faudra se garder d'en conclure qu'elle conduit à l'arbitraire des évaluations. Elle permet, au contraire, de corriger les atténuations ou exagérations que les circonstances particulières d'une opération juridique ont pu exercer sur un prix de revient, de vente ou de location et de dégager des éléments d'appréciation et des termes de comparaison la valeur en capital « normale et proportionnelle ».

Par ces deux caractères, et par la fixité décennale des évaluations, la notion de la valeur en capital se trouve heu-

reusement liée à celle de revenu net, imposable à la contribution foncière. Celle-ci n'est pas assise d'après le montant des loyers ou des fermages touchés par le propriétaire, sous déduction des charges supportées, en un mot, sur le revenu net effectif annuel. L'impôt foncier est resté pendant un siècle un impôt de répartition ; il était indispensable, pour que la charge en fût également répartie, de l'asseoir sur des bases identiquement établies pour tous les immeubles : à cet objet répondait la notion de la valeur locative normale et proportionnelle, qui permet de corriger les écarts résultant en plus ou en moins de l'appréciation individuelle des contractants. Et la Commission des contributions directes a constamment affirmé et respecté ces deux principes fondamentaux de la contribution foncière.

Le revenu servant de base à l'impôt foncier présente ainsi la physionomie d'un revenu moyen, encore accusée par la déduction d'un pourcentage forfaitaire de charges et par le principe de la fixité décennale des évaluations.

Il était logique, de la part du Président de la Commission des contributions directes de la Ville de Paris, de lier la taxe sur la valeur en capital à la contribution foncière par la communauté des principes fondamentaux, puisque la valeur locative servant de base à l'impôt foncier est dans la plupart des cas le point de départ de l'appréciation de la valeur en capital. La contribution foncière demeurait encore à l'époque de l'exposé de M. Fontaine un impôt de répartition à l'égard des propriétés non bâties ; elle conserve encore aujourd'hui des éléments de la répartition dans le domaine local et l'on a pu dire que l'impôt foncier d'Etat n'est pas devenu un véritable impôt de quotité, mais un impôt mixte. « L'impôt de quotité, en effet, envisage individuellement la matière imposable, sans se préoccuper

obligatoirement des situations similaires. L'impôt de répartition, au contraire, dont l'essence est la proportionnalité, repose nécessairement sur la comparaison »...

L'article 9 de la loi du 8 août 1890, qui a transformé en impôt de quotité l'impôt de répartition sur les propriétés bâties, fait de la comparaison la base de l'évaluation des constructions nouvelles. Dans ces conditions, la circulaire de la Direction générale du 28 mars 1901 a pu dire avec exactitude : « La transformation de la contribution foncière des propriétés bâties en impôt de quotité n'a pas eu pour conséquence de modifier les règles en usage pour l'évaluation des constructions nouvelles, évaluation qui continue à être dominée, comme sous le régime de la loi du 3 frimaire an VII, par le principe de l'égalité proportionnelle » (1).

§ 3. — *La jurisprudence administrative*

Le Conseil d'Etat a consacré la notion de la valeur en capital exposée par M. Fontaine et appliquée par l'Administration. Il a admis que la valeur en capital servant de base à l'assiette de la taxe municipale, devait être appréciée d'après les dispositions légales relatives à la contribution foncière et il a approuvé des évaluations établies sur la base de l'égalité proportionnelle d'après la méthode de la comparaison.

Aux termes d'un arrêt du 29 novembre 1907 (2), d'après les délibérations du Conseil municipal de Paris des 21 octobre 1898 et 25 juin 1899, auxquelles renvoie l'article 1^{er} de

(1) Bocquet : *L'impôt sur le revenu cédulaire et général*, I, p. 5.

(2) C. Et., 29 novembre 1907, Drouin, Rec. Lebon, p. 787. Cf. C. Et., 25 nov. 1908, Lechopie, Lebon, p. 954.

la loi du 10 juillet 1902, il y a lieu, pour l'évaluation de la valeur en capital des immeubles, de se référer aux dispositions législatives relatives à la contribution foncière sur les propriétés bâties. En conséquence, la valeur en capital servant de base à la taxe doit être calculée d'après les mêmes règles et aux mêmes époques que le revenu net des mêmes immeubles imposable à la contribution foncière, soit directement, soit à l'aide de baux ou de mutations dont l'immeuble a fait l'objet.

Par suite, un propriétaire n'est pas fondé à demander une réduction de la taxe sur la valeur en capital, alors que la valeur vénale de son immeuble a été déterminée en appliquant au revenu net imposable à la contribution foncière le taux de capitalisation moyen des immeubles situés dans le même quartier de la Ville de Paris, et qu'il n'est pas établi que ce taux ait été inexactement déterminé (1).

D'autres décisions confirment cette jurisprudence.

La valeur en capital, a jugé le Conseil d'Etat par un arrêt du 6 avril 1914 (2), doit être fixé non pas d'après la valeur telle qu'elle résulte du prix de vente de l'immeuble, mais d'après la valeur locative, en rapport d'égalité proportionnelle avec la généralité des évaluations.

L'évaluation peut être régulièrement faite par comparaison avec les évaluations attribuées à la même date aux immeubles similaires du quartier (3).

(1) C. Et. 29 nov. 1907, précité; 22 mars 1912, Sté Bessand, Bigorne et Cie, Lebon, p. 417; Société d'Assurances Le Phénix, 6 avril 1914, Lebon, p. 492; 26 avril 1918 (1^{re} espèce), Genty, Lebon, p. 388.

(2) C. Et., 6 avril 1904 (52^e espèce), Sté d'assurances Le Phénix, Lebon, p. 492.

(3) C. Et. 2 décembre 1921, Obrecht, Lebon, p. 1011.

Un arrêt du 6 novembre 1907 déclare non exagérée la valeur en capital de 100.000 francs attribuée à un immeuble dont les locations rapportaient 6.890 francs lors de l'évaluation, le taux de placement dans le quartier étant en moyenne de 6,40 % (1).

La détermination de la valeur en capital est régulièrement faite en retenant toutes les circonstances particulières à un immeuble. Ainsi est régulière une évaluation qui a tenu compte tant du revenu net que de la consistance de l'immeuble et des conditions spéciales de la location (2).

Dans le même sens, pour apprécier la valeur en capital d'un immeuble, il doit être tenu compte de la dépréciation résultant d'une servitude *non aedificandi* (3) ou d'une servitude *non altius tollendi* (4).

Le Conseil d'Etat a, par contre, rejeté les pourvois formés contre des évaluations de la valeur en capital supérieures à des estimations effectuées à l'occasion de ventes ou de décès : la valeur en capital n'est pas, en effet, nécessairement équivalente au prix de revient ni à la valeur vénale.

Un contribuable, déclare un arrêt du 16 juin 1916 (5) n'est pas fondé à se prévaloir du prix résultant d'une adjudication devant le tribunal civil pour demander la réduction de la valeur en capital assignée à son immeuble.

Un immeuble a été régulièrement évalué eu égard au prix du bail et au taux moyen des revenus fonciers dans le

(1) C. Et., 6 novembre 1907, Riollet, Lebon, p. 806.

(2) C. Et., 8 février 1924 (3^e espèce), Delle Lanoy, Lebon, p. 752.

(3) C. Et., 28 mars, 18 mai et 21 juin 1906, Dame Mesnier, de Bourgueney Jameson, Lebon, p. 257, 443 et 552.

(4) C. Et., 19 février 1908, D^{mes} Pelluchet, Lebon, p. 164.

(5) C. Et., 16 juin 1916 (7^e espèce), Pascal, Lebon, p. 237. — Cf. C. Et. 16 février 1910, Dombla, Lebon, p. 123.

quartier, et sans tenir compte du prix d'une adjudication prononcée à l'audience des criées du tribunal, alors qu'il s'agissait d'une licitation entre parents et co-héritiers (1).

De même, aucune disposition de la loi n'oblige l'administration des contributions directes à tenir compte dans l'évaluation de la valeur en capital d'un immeuble de l'estimation faite par l'Administration de l'Enregistrement pour la perception des droits de mutation (2).

SECTION II

DÉTERMINATION DE LA VALEUR EN CAPITAL

Par délibération du 21 octobre 1898, le Conseil municipal de Paris avait invité l'Administration :

« 1° A présenter au Conseil municipal, dans le délai d'un an, le livre foncier de Paris ;

2° A poursuivre devant le Parlement l'autorisation pour la Ville de Paris d'affecter aux frais de confection du cadastre, jusqu'à concurrence de la somme de 1 million, le produit de l'emprunt autorisé par la loi du 6 janvier 1898 qui demeurera libre après remboursement de l'emprunt de 1886 ».

Aux termes d'une autre délibération du même jour : « aussitôt effectuée la confection du cadastre, c'est-à-dire dans le délai maximum de deux ans, la taxe provisoire sur l'alcool sera remplacée par une imposition sur la valeur vénale de la propriété bâtie et non bâtie ».

(1) C. Et., 24 février 1908 (1^{re} espèce), Legros, Lebon, p. 183.

(2) C. Et., 13 février 1920 (8^e espèce), Jametel, de Mothael et Baudrier, Lebon, p. 163.

La confection du cadastre était donc décidée en vue de préparer l'établissement d'une taxe sur la valeur vénale, et l'application de cette taxe avait été tout d'abord réservée jusqu'à l'achèvement des opérations du cadastre.

Le 25 juin 1899, le Conseil vota un premier crédit de 1.100.000 francs pour effectuer le cadastre.

§ 1. — *La confection du cadastre*

Le cadastre comportait trois ordres d'opérations :

1° Des travaux d'art : établissement du plan de Paris ou cadastre parcellaire.

2° L'estimation par le fonds de la valeur en capital de chaque immeuble.

3° L'évaluation de la valeur locative actuelle des maisons et usines.

L'établissement du plan de Paris a été l'œuvre des géomètres du plan de Paris. Ils ont dressé un plan détaillé de chaque parcelle, bâtie et non bâtie, ou non bâtie seulement, avec l'indication, sur une fiche spéciale, extraite des plans d'ensemble, de la surface totale de l'immeuble, de la surface de chaque bâtiment, du nombre des étages, de la largeur des voies, etc.

Une fiche fut remise pour chaque immeuble aux architectes voyers, aux contrôleurs des contributions directes et aux membres de la Commission des répartiteurs.

L'évaluation par le fonds de la valeur en capital, ou valeur immobilière, a été déterminée par les architectes-voyers.

Ils ont d'abord classé les constructions en huit catégories, savoir :

1° Edifices privés, gares, usines, fabriques ;

2° Grands magasins, hôtels de voyageurs ;

3° Hôtels privés, banques, etc. ;

4° à 7° :

Maisons	{	1 ^{re} classe : Construction de premier ordre
		2 ^e classe : bonne construction
		3 ^e classe : construction moyenne
		4 ^e classe : construction inférieure

8° Hangars, abris légers ou équivalents.

Les constructions des trois premières catégories ont été évaluées chacune séparément et par comparaison avec les constructions similaires.

Pour les catégories 4° à 7°, il a été établi quatre subdivisions se rapportant à l'état des constructions : bon état, assez bon, médiocre, mauvais, et la valeur du mètre de construction par étage a été déterminée pour chacune de ces subdivisions.

En ce qui concerne la dernière catégorie, l'évaluation du mètre carré, limitée entre un minimum et un maximum, a été faite pour chacune d'elles directement.

A la valeur de chaque bâtiment, on a ajouté une plus-value pour grands développements de façades, bâtiments d'angles et formant îlots, et puis les accessoires, pavages, trottoirs, clôtures, grilles, candélabres, fontaines, statues, canalisations spéciales, etc.

La réunion des divers chiffres obtenus a donné la valeur en capital totale du bâtiment. On a indiqué la valeur du sol bâti ou non bâti. L'addition de ces deux sommes a fait ressortir la valeur en capital totale de l'immeuble.

Enfin les contrôleurs des contributions directes, avec l'assistance des répartiteurs, ont effectué la troisième opération : la détermination de la valeur en capital des immeu-

bles à l'aide du revenu, c'est-à-dire d'après la valeur locative normale, proportionnelle et actuelle, résultant des travaux de la revision décennale pour 1901 du revenu net des propriétés bâties imposables à la contribution foncière.

§ 2. — *Méthodes d'évaluation appliquées en 1901*

Les valeurs locatives étant connues, il a fallu rechercher les taux d'intérêt ou de placement en acquisition d'immeubles et c'est à l'aide de ces deux termes, envisagés dans chaque quartier, que les agents ont déterminé la valeur en capital des différents immeubles du quartier.

Pour arriver à ce résultat, les contrôleurs ont dressé pour chaque quartier, quatre tableaux : n° 1, maisons de rapport ; n° 2, hôtels particuliers, établissements d'instruction, établissements religieux, etc. ; n° 3, usines et établissements industriels ; n° 4, terrains, et de ces tableaux ils ont ensuite tiré parti pour dégager le taux d'intérêt correspondant à la valeur locative pour 1901 de chacun des immeubles du quartier.

A. — *Maisons de rapport.*

Les contrôleurs ont inscrit sur le tableau n° 1 tous les actes translatifs de propriété entre vifs de la période de 1888 à 1899 inclusivement. Ils ont écarté tous ceux qui, après examen, leur ont paru pour des raisons de convenances particulières ou pour d'autres causes, ne pas exprimer des prix normaux. Ils ont inscrit les prix des actes retenus comme normaux et porté en regard les valeurs locatives correspondantes résultant de la revision pour 1901. Le taux d'intérêt et de placement a été calculé pour chaque

inscription, puis les prix des actes, d'une part, et les valeurs locatives, d'autre part, ont été totalisés. La comparaison de ces totaux a fait ressortir le taux d'intérêt moyen provenant des actes retenus pour le quartier.

Afin d'assurer l'homogénéité des estimations de quartier à quartier, les contrôleurs ont transmis à leurs collègues des extraits du tableau n° 1 concernant les immeubles voisins de quartiers limitrophes.

A l'aide du tableau n° 1, les contrôleurs, avec l'assistance des répartiteurs, ont formé, pour le quartier, des catégories d'établissements similaires, au point de vue de la situation, de la consistance, de l'affectation, de l'appropriation, du mode de location, etc. en tenant compte de toutes les circonstances de nature à exercer une influence sur leur valeur. Pour chaque catégorie, on a fait le total du prix des actes et le total des valeurs locatives et calculé le taux moyen de placement afférent à l'ensemble des immeubles de la catégorie.

Munis de ces renseignements (taux d'intérêt moyen pour l'ensemble du quartier et par catégorie, taux d'intérêt individuel dans chaque catégorie et pour les immeubles limitrophes), les contrôleurs, assistés des répartiteurs, ont fixé pour chaque immeuble du quartier le taux d'intérêt correspondant à la valeur locative pour 1901, après l'avoir classé dans sa catégorie et comparé avec les immeubles se trouvant dans le même milieu.

Le taux de capitalisation est obtenu en divisant le nombre 100 par le taux de placement. Le produit de la valeur locative par le taux de capitalisation représente la valeur en capital de l'immeuble.

B. — *Etablissements à évaluer directement.*

Le tableau n° 2, dressé de la même manière que le tableau n° 1, n'a ordinairement fourni que des renseignements peu nombreux et rarement utilisables, en raison du petit nombre et de la diversité des immeubles de chaque catégorie.

Il a donc fallu recourir pour ces établissements à l'évaluation directe.

La plupart des établissements importants ont été évalués par les inspecteurs des contributions directes, assistés des répartiteurs titulaires.

C. — *Usines et établissements industriels.*

Pour les mêmes raisons que pour les établissements précédents, le tableau n° 3 n'a pu guère être utilisé. Pour les établissements les plus importants, les inspecteurs, assistés des répartiteurs titulaires ont procédé par évaluation directe.

L'évaluation en capital de l'outillage passible de la contribution foncière a été faite, sans la participation des architectes-voyers, par les inspecteurs ou les contrôleurs des contributions directes, avec l'assistance des répartiteurs titulaires ou des répartiteurs adjoints.

D. — *Terrains nus.*

Pour les terrains nus, en culture ou d'agrément, sols de constructions démolies, terrains à bâtir, le tableau n° 4 a été dressé par quartier, d'une manière analogue à celle décrite pour le tableau n° 1. On mentionnait le prix du

mètre carré des terrains, classés, quand cela était possible, en diverses catégories. La valeur en capital de chaque terrain a été fixée par l'application à sa superficie du prix du mètre carré ainsi dégagé.

E. — *Chantiers.*

En ce qui concerne les chantiers, l'élévation, considérée comme propriété bâtie par la loi du 29 décembre 1884, n'est que fictive. En règle générale, on a tenu compte uniquement de la valeur en capital du terrain, indépendamment de la plus-value spéciale résultant de son affectation particulière.

En vue de coordonner les résultats des évaluations, des commissions d'arrondissement, nommées par le préfet, ont examiné les estimations des architectes-voyers, et celles des contrôleurs, assistés des répartiteurs et arrêté les chiffres proportionnels définitifs des valeurs en capital des propriétés bâties et non bâties devant servir de base.

§ 3. — *Méthodes d'évaluation appliquées lors de la revision de 1924-1925*

Lors de la revision exceptionnelle effectuée en 1924-1925, l'évaluation de la valeur en capital a été faite d'après les règles fixées par l'Instruction de la Direction des contributions directes du 30 septembre 1924, qui rajeunit les méthodes prévues par l'Instruction de 1899, mais demeure fidèle au principe de comparaison.

A. — *Terrains.*

Aux termes de cette instruction les terrains sont, en principe, évalués en appliquant à leur superficie le prix du mètre carré, déterminé par voie de comparaison en tenant compte de toutes les circonstances susceptibles d'exercer une influence sur la valeur en capital, telles que la situation des immeubles en bordure ou en retrait, en contre-bas, en contre-haut, enclavée, l'importance des voies de communication, etc.

Pour les terrains déjà évalués, il y a lieu de rapprocher l'évaluation obtenue par ce procédé de celle que fait ressortir l'application à la valeur en capital précédemment imposée du taux de rehaussement moyen tiré, pour le quartier, ou pour une zone déterminée du quartier, de la comparaison entre les valeurs en capital anciennes de certains immeubles et leurs prix de vente ressortant d'actes normaux et d'une date pas trop antérieure à la revision.

En ce qui concerne les terrains loués, on applique au prix de location le taux moyen de capitalisation obtenu pour des propriétés similaires par le rapprochement entre les loyers des baux en cours et leurs prix de vente, résultant d'actes de location et de vente normaux et suffisamment récents.

B. — *Propriétés bâties.*

Pour les propriétés bâties, d'après l'Instruction du 30 septembre 1924, la valeur en capital est déterminée, soit en partant du revenu, soit par voie d'appréciation directe.

a) *Evaluation par le revenu.*

Cette méthode est, en principe, utilisée pour les immeubles complètement en valeur, c'est-à-dire les propriétés dont les bâtiments ont une hauteur normale et qui ne comprennent, outre le sol des constructions, que des terrains de faible étendue (cours, courettes, passages et petits jardins servant d'accès formant une dépendance indispensable des constructions).

Dans cette catégorie rentrent notamment les maisons de rapport comprenant des locaux d'habitation et des locaux commerciaux faisant l'objet d'actes de location.

La valeur en capital est déterminée pour ces immeubles, en appliquant à la valeur locative nette réelle un taux de capitalisation convenablement choisi.

La valeur locative nette réelle est celle qui doit servir de base à la contribution foncière à partir de 1926. Bien que la loi du 22 mars 1924, dans son article 46, eût spécifié que la revision exceptionnelle des revenus nets serait effectuée selon les règles applicables aux revisions périodiques normales, l'instruction du 25 août 1924 n'a pas suivi les règles traditionnelles. Abandonnant la recherche de la valeur locative normale et proportionnelle, elle s'est référée au montant des loyers et charges effectivement perçus par le propriétaire, déterminés d'après sa déclaration. Cette méthode pouvait se justifier par la promulgation d'une législation sur les loyers, qui entravait le libre jeu de l'offre et de la demande et, par suite, rendait impossible de déterminer une valeur locative normale. Cette méthode a reçu la sanction législative par l'article 5 de la loi du 25 avril 1925.

D'ailleurs ce procédé exceptionnel d'évaluation n'a été appliqué qu'aux maisons louées. Pour les immeubles non

loués, il a bien fallu déterminer la valeur locative par comparaison avec des immeubles similaires faisant l'objet d'une location.

D'autre part, la déduction des charges appliquée à la valeur locative, pour le calcul du revenu net imposable à la contribution foncière, reste fixée à un pourcentage forfaitaire de 25 % pour les maisons et de 40 % pour les usines.

Toutefois, pour les maisons déjà imposées à la contribution foncière avant le 1^{er} janvier 1926, la déduction n'a pu en aucun cas, en vertu de l'article 5 de la loi du 25 avril 1925, être inférieure au triple de la déduction antérieurement appliquée.

La valeur locative nette d'un immeuble une fois arrê-tée, il faut déterminer le taux d'intérêt à lui appliquer, dont l'inverse, le taux de capitalisation, multiplié par la valeur locative, permettra d'obtenir la valeur en capital de l'immeuble.

L'Instruction du 30 septembre 1924 revient ici à la méthode de la comparaison. Le taux moyen d'intérêt est déterminé, pour l'ensemble du quartier, ou pour une zone donnée du quartier, par comparaison entre les prix de vente d'immeubles ayant fait l'objet d'une cession récente, dans des conditions normales, et les loyers résultant, pour les mêmes immeubles, des actes de location en cours et nor-maux.

L'Instruction prescrit aux agents chargés de procéder aux évaluations, de former, en vue d'obtenir pour chaque immeuble la valeur en capital la plus exacte possible, des catégories d'immeubles similaires au point de vue de leur situation, de leur consistance, de leur affectation, de leur mode de construction ou de location, etc., en tenant compte des diverses circonstances susceptibles d'exercer une influen-

ce sur la valeur en capital, telles que l'importance de la voie publique, le prix des loyers, la qualité des occupants, etc.

Elle indique, à titre d'exemple, le classement en groupements suivants :

Maisons neuves à la moderne, divisées en grands appartements, situées dans les meilleures rues ;

Maisons anciennes divisées en grands appartements, dans les meilleures rues ;

Maisons neuves divisées en petits appartements bourgeois ;

Maisons anciennes divisées en moyens et petits appartements et en logements ;

Maisons presque entièrement affectées au commerce ;

Maisons ouvrières.

Dans chaque catégorie, on dégage le taux d'intérêt moyen en rapprochant le total des valeurs locatives nettes réelles et le total des prix de vente résultant pour un certain nombre d'immeubles d'actes de location et de vente assez récents et normaux.

Le taux d'intérêt moyen ainsi déterminé ne doit pas, recommande l'Instruction, être appliqué sans correctif à tous les immeubles d'une même catégorie. La valeur en capital doit être appréciée immeuble par immeuble et tenir compte dans chaque cas, des circonstances particulières, telles que l'existence d'une servitude ou d'un vice de construction, qui peuvent motiver l'application d'un taux de capitalisation différent du taux moyen normal de la catégorie.

b) *Appréciation directe.*

L'évaluation par voie d'appréciation directe est réservée aux propriétés d'un caractère exceptionnel tels que grands magasins, établissements financiers, théâtres, etc., aux établissements industriels et aux propriétés qui comportent des terrains de vaste superficie ou des constructions de faibles hauteurs et, par suite, ne sont pas complètement en valeur (hôtels particuliers, établissements d'instruction, établissements religieux, etc.).

Dans ce cas, à défaut de relation entre la valeur en capital et la valeur locative, on doit recourir à l'évaluation directe des divers éléments de la propriété. On déterminera par exemple, séparément la valeur en capital des terrains et des constructions, en les comparant, s'il est possible, avec des terrains et des bâtiments similaires.

L'outillage fixe est aussi évalué d'après la méthode de l'appréciation directe.

Pour les chantiers et terrains à usage industriel ou commercial, la valeur en capital du terrain nu est évaluée en appliquant à sa superficie le prix du mètre carré. Toutefois il est tenu compte, pour la fixation du prix unitaire, de la plus-value résultant des agencements (clôture, pavage, aplanissement du sol, quais, etc.) qui ont donné au terrain le caractère définitif de chantier, ainsi que de l'existence de constructions sur une partie du chantier.

CHAPITRE IV

Fixité des évaluations et revisions **Taux de la taxe**

SECTION I

LA FIXITÉ DES ÉVALUATIONS

Aux termes de l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1890, qui reproduit une disposition inappliquée de la loi du 3 frimaire an VII, article 102, « les évaluations servant de base à la contribution foncière des propriétés bâties seront revisées tous les dix ans » (Code Général, Art. 174).

La loi du 10 juillet 1902, qui étend à la taxe sur la valeur en capital les règles concernant la contribution foncière, reproduit cette disposition, dans son article 1^{er}, alinéa final : « Les évaluations de la valeur en capital des propriétés bâties en non bâties seront revisées en même temps que les évaluations du revenu net servant de base à la contribution foncière ».

§ 1. — *Le principe*

Les évaluations de la valeur en capital, comme du revenu net, qui servent de base aux impositions, demeurent donc immuables pendant dix ans. C'est le principe de la

fixité des évaluations cadastrales. Fondé sur les difficultés pratiques d'une évaluation annuelle et sur la stabilité relative des revenus immobiliers, ce principe accuse encore le caractère de forfait que donne à la contribution foncière le caractère normal et proportionnel de ses bases. De même, la valeur en capital servant d'assiette à la taxe municipale, et qui suit en principe la valeur locative, est une valeur forfaitaire, normale et proportionnelle ; comme celle-ci, elle reste immuable pendant dix années.

§ 2. — *Sa portée*

L'application du principe de la fixité suppose que l'immeuble dont l'estimation a été arrêtée demeure identiquement le même. S'il vient à subir une modification dans sa structure matérielle, il y a lieu de recourir à une nouvelle évaluation. Les constructions et démolitions, plus généralement les pertes ou accroissements de la matière imposable entraînent une revision des bases de l'impôt foncier et de la taxe sur la valeur en capital.

Un arrêt du Conseil d'Etat (1) a fait application de cette règle à la taxe sur la valeur en capital dans l'espèce suivante : La taxe municipale établie dans la Ville de Paris sur la valeur en capital des propriétés bâties et des propriétés non bâties, déclare la Haute Assemblée, est soumise aux règles qui régissent la contribution foncière des propriétés bâties. En conséquence, une propriété d'un seul tenant ayant été pour partie convertie en voie privée et, pour le surplus, divisée en différents lots, les modifications radicales ainsi apportées à cette propriété dans sa consistance,

(1) C. Et. 22 décembre 1911, Sté Monteau, Lebon, p. 1230.

sa forme et sa destination autorisent l'Administration à procéder, sans attendre l'expiration de la période décennale en cours, à une évaluation spéciale de chacun des lots précités pour l'assiette de la taxe sur la valeur en capital.

La Direction des contributions directes a même admis, par une Instruction du 15 décembre 1927, N° 167, que le principe de la fixité s'appliquait seulement à l'évaluation des propriétés et non à la qualification comme maison ou usine. Elle a prescrit à ses agents de réduire de 40 à 25 % la déduction au cas où une usine serait transformée en maison d'habitation dans l'intervalle entre deux revisions périodiques. Le Conseil d'Etat, au contraire, n'a pas admis l'application du taux de 40 %, dans le cas inverse (1) et il a débouté l'Administration qui prétendait remettre en cause le classement de bâtiments comme maison, pour écarter la déduction des charges au triple de la déduction antérieure (2).

SECTION II

CONSÉQUENCES DU PRINCIPE DE LA FIXITÉ

Le principe de la fixité des évaluations entraîne deux conséquences, qui s'appliquent à la taxe sur la valeur en capital comme à la contribution foncière. Elles concernent, d'une part, les délais des réclamations en rectification des bases d'imposition et, d'autre part, l'évaluation des constructions nouvelles.

(1) C. Et. 19 février 1932.

(2) C. Et. 15 janvier 1932, Cie Lyonnaise de Navigation, Rec. quest. fisc. 1932, p. 79.

§ 1. — *Limitation du délai de réclamation*

Une fois arrêtées, les évaluations ne peuvent plus être modifiées au cours de la période décennale. L'Administration ne peut pas rehausser la valeur locative, même en vue de réparer une erreur ou une omission.

Quant aux contribuables, ils sont recevables à contester l'évaluation attribuée à leur immeuble après l'émission du premier ou du second rôle.

La loi du 10 juillet 1902, art. 1^{er}, alinéa 7, étend à la taxe sur la valeur en capital les délais de réclamation contre les évaluations fixés par la loi du 8 août 1890 en matière de contribution foncière : « Les propriétaires seront admis à réclamer contre l'évaluation de la valeur en capital attribuée à leurs immeubles, pendant six mois à partir de la publication du premier rôle dans lequel ces immeubles auront été imposés et pendant trois mois à partir de la publication des rôles des deux années suivantes conformément à l'article 18 de la loi du 10 juillet 1902 ».

Le décret-loi du 16 novembre 1926, article 2, alinéa 2, a substitué la mise en recouvrement à la publication des rôles et fixé comme point de départ aux délais de réclamations en matière de contributions directes le premier jour du mois qui suit celui de la mise en recouvrement du rôle.

« Passé ce délai, ajoute l'alinéa 8, aucune réclamation ne sera recevable... » : c'est le corollaire du principe de la fixité des évaluations.

Le Conseil d'Etat a fait à maintes reprises application de cette règle à la taxe sur la valeur en capital. Il a jugé recevable une réclamation présentée contre l'évaluation de la valeur en capital dans le délai de six mois à partir de la

publication du premier rôle de l'imposition (1). Par contre, n'est pas recevable une réclamation formée plus de six mois à partir du premier rôle dans lequel l'immeuble a été imposé et plus de trois mois à partir du rôle de l'année suivante (2).

En l'absence de causes exceptionnelles de dépréciation, une demande en réduction de la valeur en capital présentée au cours de la période décennale a été rejetée (3).

Lorsqu'un contribuable a réclamé, au cours d'un exercice précédent, contre l'évaluation de la valeur en capital de ses propriétés et qu'il a été statué sur sa réclamation par une décision passée en force de chose jugée, la valeur en capital ainsi réglée doit servir de base à la taxe jusqu'à la prochaine évaluation décennale du revenu net de la propriété bâtie et ce contribuable n'est plus recevable à réclamer avant ce moment, à moins que son immeuble n'ait subi une démolition partielle ou totale, ou n'ait cessé d'être imposable à la contribution foncière (4).

Aussi longtemps qu'il n'est pas définitif, l'arrêté du Conseil de Préfecture qui a rejeté une réclamation déposée en temps utile n'est pas opposable aux réclamations ultérieures. Mais dès que le Conseil d'Etat a rejeté le recours contre cet arrêté, l'évaluation qu'il fixe doit, en vertu du principe de la fixité, servir de base à la contribution fon-

(1) C. Et., 25 nov. 1907, Petétmère, Rec. Lebon, 6 août 1920, p. 1004; Walter, Rec. Lebon, p. 834.

(2) C. Et., 13 janv. 1911, Bataille, Rec. Lebon, p. 35; 30 juillet 1913, Rigaud, Rec. Lebon, p. 926.

(3) C. Et., 6 nov. 1907, Riollot, Rec. Lebon, p. 806.

(4) C. Et., 11 nov. 1907, de Chasseloup-Laubat, Rec. Lebon, p. 816; 17 mai 1907, Legault, Rec. Lebon, p. 487; 2 mars 1923, Jametel, de Matharel et Baudrier (9^e espèce), Rec. Lebon, p. 213.

cière jusqu'à la prochaine revision et, par suite, toutes les réclamations pendantes devant la juridiction administrative doivent être rejetées (1).

Les délais de six mois à partir du premier rôle et de trois mois à partir du rôle suivant ne se cumulent pas. Le contribuable n'est recevable à contester l'évaluation qu'une seule fois, soit dans le premier délai, soit dans le second.

Par suite, une réclamation présentée contre le second rôle n'a aucun effet sur l'imposition au premier rôle (2) et, lorsque la première réclamation a été rejetée, le Conseil de Préfecture doit rejeter le second (3).

La déchéance est opposable à celui qui acquiert un immeuble au cours de la période décennale, après l'expiration des délais de réclamation ; il est irrecevable comme le propriétaire antérieur, à contester l'évaluation (4).

Les décisions rendues en matière de contribution foncière doivent être étendues aux contestations relatives à l'évaluation de la valeur en capital, en vertu du principe général d'application à la taxe municipale des règles de la contribution foncière.

§ 2. — *Evaluation des constructions nouvelles*

La fixité des évaluations cadastrales entraîne une seconde conséquence. La valeur en capital, immuable pendant

(1) C. Et., 22 juillet 1932, Ch. de Fer du Midi, Rec. Quest. fisc. 1932, p. 213.

(2) C. Et., 15 décembre 1900 et 22 février 1902, Cie d'Orléans, Lebon p. 772 et 31.

(3) C. Et., 18 décembre 1931, Rec. Questions fiscales, 1932, p. 54.

(4) C. Et., 24 avril 1901, Baudion, Rec. Lebon, p. 380 ; 27 janvier 1928, Rec. quest. fisc., 1928, p. 133 ; 22 nov. 1929, Bull. Contrib. dir., 1930, p. 157 ; 4 avril 1930, Rec. quest. fisc., 1930, p. 137.

dix ans, est celle que comporte l'immeuble au jour de la clôture du procès-verbal des évaluations dans la commune où il est situé (1) En vue de respecter le principe de l'égalité proportionnelle, la valeur en capital des constructions nouvelles et des additions de construction élevées au cours d'une période décennale doit être appréciée non pas à la date de leur achèvement, mais à l'époque de l'évaluation décennale, telle qu'elle ressortirait de la comparaison avec les constructions anciennes similaires. C'est ce que décide l'article 1^{er}, avant-dernier alinéa, de la loi du 10 juillet 1902. « Les constructions nouvelles, les reconstructions, les additions de construction et, d'une manière générale, toutes les propriétés qui deviendront imposables seront cotisées par comparaison avec les autres propriétés de même nature imposées ».

SECTION III

REVISION DES ÉVALUATIONS

Les lois du 8 août 1890 et du 29 mars 1914 ont limité la portée dans le temps du principe de la fixité des évaluations cadastrales. Les évaluations sont revisées périodiquement et la législation prévoit en outre des revisions exceptionnelles, collectives ou individuelles. Ces revisions s'appliquent à la taxe sur la valeur en capital comme à la contribution foncière.

(1) C. Et., 9 novembre 1894, Berlin, Rec. Lebon, p. 581; 3 avril 1903, Lamy, Rec. Lebon, p. 229; 4 décembre 1931, Briffaut, Rec. quest. fisc., 1932.

§ 1. — *Revisions décennales*

Aux termes de la loi du 8 août 1890 (Code gén., art. 174), la revision des évaluations a lieu tous les dix ans pour les propriétés bâties ; pour les propriétés non bâties, elle a lieu tous les vingt ans, d'après la loi du 29 mars 1914 (Code gén., art. 191). La loi du 10 juillet 1902 a appliqué uniformément la règle des revisions décennales pour la valeur en capital des propriétés non bâties comme des propriétés bâties. L'alinéa final de l'article 1^{er} s'exprime ainsi : « Les évaluations de la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties seront revisées en même temps que les évaluations du revenu net servant de base à la contribution foncière des propriétés bâties ». La revision décennale se justifie à Paris pour l'ensemble des propriétés, puisque les propriétés non bâties sont susceptibles d'une augmentation de valeur plus rapide même que les constructions.

La première revision des évaluations de la valeur en capital, concomitante à la revision des évaluations des valeurs locatives, a eu lieu en 1910, en vue de l'application des résultats à partir du 1^{er} janvier 1911.

§ 2. — *Revision de 1924-1925*

La seconde revision périodique aurait dû être effectuée en 1920 pour entrer en vigueur en 1921. En raison de la crise du logement et de la législation provisoire sur les loyers, qui a institué depuis 1922 des différences de régime entre les locataires comme entre les immeubles, il était impossible d'arrêter des valeurs locatives normales et proportionnelles, et de même pour les valeurs en capital. Après plusieurs ajournements de la revision décennale, la loi du

22 mars 1924, article 45, a décidé une revision exceptionnelle. Les résultats de cette revision, effectuée en 1924 et 1925, servent à l'assiette de la contribution foncière et de la taxe sur la valeur en capital depuis le 1^{er} janvier 1926.

Malgré le caractère exceptionnel de la méthode suivie pour les évaluations, et l'abandon partiel du principe de la valeur locative normale et proportionnelle, les conséquences du principe de la fixité des évaluations s'appliquent à cette revision comme aux revisions périodiques. La valeur locative arrêtée demeure immuable jusqu'à la prochaine revision décennale ; les propriétaires ont le droit de contester l'évaluation dans les six mois de la mise en recouvrement du premier rôle ou dans les trois mois de la mise en recouvrement du second rôle. Toute réclamation ultérieure est irrecevable. Les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction doivent être évaluées par comparaison avec les constructions anciennes similaires, d'après la valeur qu'elles auraient eue lors de la revision exceptionnelle.

Ces conséquences s'appliquent aux évaluations de la valeur en capital comme à celles de la valeur locative.

§ 3. — *Ajournement de la revision de 1939*

La situation économique générale et le maintien de la législation spéciale sur les loyers n'ont pas permis de revenir au régime normal des revisions décennales des évaluations cadastrales. Pour tenir compte des modifications profondes qui se sont produites, depuis la revision exceptionnelle effectuée en 1924-1925, dans la valeur locative des immeubles et assurer ainsi une péréquation plus équitable de l'impôt, un décret-loi du 14 juin 1938 avait prescrit, dans

son article 1^{er}, une revision exceptionnelle des évaluations foncières des propriétés bâties dans toutes les communes. Cette revision devait être entreprise en 1939 et ses résultats devaient servir à l'assiette de l'impôt à partir du 1^{er} janvier 1941, jusqu'à l'application des résultats de la prochaine revision périodique.

La mobilisation générale, puis les hostilités, n'ont pas permis de procéder à cette revision exceptionnelle. Un décret-loi du 16 septembre 1939 (J. O. du 2 octobre 1939, p. 11.893) a suspendu les dispositions du décret du 14 juin 1938, et les opérations de la revision commencées depuis la publication de l'arrêté ministériel du 10 mai 1939.

Les bases de la valeur locative cadastrale et de la valeur en capital demeurent donc celles qui ont été arrêtées lors de la clôture du procès-verbal des évaluations pour la revision de 1925.

§ 4. — *Revisions exceptionnelles*

Indépendamment des revisions périodiques décennales, effectuées sur l'ensemble du territoire de la France, le Code général prévoit des revisions exceptionnelles, limitées au territoire d'une commune, des valeurs locatives en cas de dépréciation générale, dans l'intervalle entre deux revisions décennales, des propriétés de l'intégralité ou d'une fraction notable de la commune ; et en cas d'établissement, de revision ou de renouvellement du cadastre.

Ces dispositions ne paraissent guère applicables à Paris où d'ailleurs le cadastre est constamment tenu à jour.

§ 5. — *Revisions individuelles*

Le Code général (art. 170) autorise les propriétaires à réclamer contre l'évaluation de la valeur locative lorsque, par suite de circonstances exceptionnelles, leur immeuble a subi une dépréciation. La jurisprudence exige que la dépréciation soit spéciale à l'immeuble, permanente, indépendante de la volonté du propriétaire et due à des circonstances exceptionnelles qu'elle apprécie très rigoureusement. Notamment, le Conseil d'Etat n'admet pas comme motif de revision une baisse de loyers résultant d'une crise économique (1) ou la perte de loyers occasionnés par l'état de guerre (2).

Un décret-loi du 30 juillet 1937 a notablement atténué la rigueur du principe de la fixité des évaluations et élargi le champ des revisions individuelles.

Aux termes de l'article 2 : « Est considéré notamment comme résultant de circonstances exceptionnelles toute dépréciation durable de la valeur locative d'un immeuble, ayant pour effet de ramener cette valeur locative au-dessous des deux tiers de la valeur locative cadastrale ».

Un décret-loi du 21 avril 1939 n'exige plus qu'une dépréciation supérieure au cinquième. La dépréciation n'entraîne la revision que si elle présente un caractère durable. La stabilité des évaluations se trouve ainsi maintenue.

Le décret-loi du 30 juillet 1937 accordait à l'Administration la faculté de rehausser la valeur locative des propriétés bâties au cas où un immeuble bénéficierait dans l'intervalle entre deux revisions périodiques d'une augmen-

(1) C. Et. 8 décembre 1901, Portal, Lebon, p. 902.

(2) C. Et. 8 février 1918, Boisilbourt, Lebon, p. 113.

tation durable du revenu supérieure au tiers de la valeur locative cadastrale. Le décret-loi du 14 juin 1938 lui a enlevé ce droit.

Par suite du lien entre la valeur locative et la valeur en capital, les dispositions concernant les revisions générales, locales ou individuelles s'appliquent à la taxe municipale comme à l'impôt foncier.

SECTION IV

TAUX DE LA TAXE

Le taux de la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties instituée par le Conseil municipal en décembre 1900, était de 0.50 p. 100. Ce taux était trop élevé et menaçait de faire disparaître les espaces libres. La Commission spéciale des taxes de remplacement avait proposé, en 1901, de le réduire de moitié ; en fin de compte, l'Assemblée municipale a étendu la taxe aux propriétés bâties et adopté le taux de 0.10 p. 100.

Une délibération approuvée par la loi du 29 décembre 1920 (article 1^{er}, 1^o) a élevé le taux de 0.10 à 0.20 p. 100, à titre temporaire, pour une période de trois ans. Cette disposition a été prorogée pour trois ans, par la loi du 13 avril 1923, puis pour une nouvelle période de cinq ans, par la loi du 16 juillet 1926.

La loi du 25 décembre 1930, article 5, a rendu définitif le taux de 0.20 p. 100.

L'alinéa 3 de la loi du 29 décembre 1920 exonère de la « surtaxe » « les terrains plantés en jardin, grevés d'une

servitude *non aedificandi* légale ou contractuelle, ou ceux dont les propriétaires prendront l'engagement de les conserver dans leur état actuel pendant une période de cinquante années ».

Cette disposition avait son origine lointaine dans les amendements, présentés au cours de la session du Conseil municipal de décembre 1901, qui tendaient à limiter la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties, aux terrains à bâtir de caractère spéculatif, et à exonérer les jardins pour éviter la disparition des espaces libres de Paris. Votés par le Conseil, ces textes avaient disparu avec la transformation de cette taxe en une taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties.

C'est cette idée, reprise devant l'assemblée municipale à la session de 1920, à l'occasion du relèvement du taux de la taxe, que le Conseil a retenue, mais en limitant l'exonération à la surtaxe de 0.10 %.

Le défaut d'intention spéculative résulte, comme il avait été suggéré en 1901, de l'existence d'une servitude de ne pas bâtir ou d'un engagement pris en ce sens et le texte conserve la sanction prévue par les auteurs des amendements de 1901.

L'exemption de la surtaxe profite de plein droit aux jardins situés en bordure des voies publiques de Paris pour lesquelles il existe une servitude *non aedificandi*. On peut citer comme rentrant dans cette catégorie : les propriétés riveraines de l'avenue Gabriel, du rond-point des Champs-Élysées et de ses abords, de la place de l'Etoile, de l'avenue du Maréchal Foch, de la Place de l'Europe et les propriétés situées aux abords du Bois de Boulogne (boulevards Lannes

et Suchet, avenues Ingres, Raphaël et Henri Martin, chaussée de la Muette, boulevards Beauséjour et de Montmorency) (1).

Pour bénéficier de l'exonération de la surtaxe, le propriétaire doit faire une déclaration spéciale, par voie de pétition au Préfet de la Seine. La déclaration une fois faite est valable pour toute la durée de l'exemption partielle. Les droits correspondant au montant de la surtaxe sont alloués d'office en dégrèvement chaque année jusqu'à l'expiration de la période d'exonération.

Dans le cas d'inexécution de son engagement au cours de la période envisagée, le propriétaire est tenu de payer toutes les annuités courues majorées de l'intérêt à 6 %. Cette amende n'a pas le caractère d'une pénalité fiscale, mais plutôt d'une réparation civile. Elle suit néanmoins les mêmes règles que les amendes en matière de contravention aux règlements municipaux. Par suite, c'est le tribunal de simple police qui prononce l'amende et les comptables directs du Trésor qui la perçoivent.

(1) Instruction du 30 septembre 1924, p. 21, de la Direction des Contributions directes de la Seine.

TROISIÈME PARTIE

Appréciation de la taxe sur la valeur en capital Sa justification et ses résultats

Nous connaissons maintenant la taxe sur la valeur en capital, ses origines, ses règles positives et son fonctionnement d'après la pratique administrative et la jurisprudence. Il nous reste à porter sur cette taxe un jugement de valeur. Est-elle légitime, et quelle justification peut-on en présenter. Dans un chapitre 1^{er}, après avoir exposé les considérations mises en avant par ses promoteurs, nous montrerons que celles-ci ne répondent pas avec précision aux caractères positifs de cette taxe, et de ces caractères nous essaierons de dégager son véritable fondement.

De l'aménagement et du fondement de la taxe sur la valeur en capital dérivent, à notre avis, ses mérites. Ils sont mis en relief par les heureux résultats de son application. Nous les exposerons dans le chapitre second, au point de vue du rendement financier et des répercussions économiques.

CHAPITRE I^{er}

Justification de la taxe sur la valeur en capital

SECTION I

LES OPINIONS FORMULÉES ET LEUR CRITIQUE

La question des taxes de remplacement a provoqué au Conseil municipal de Paris des initiatives multiples et l'attitude du ministre des finances a contraint la commission spéciale et l'assemblée à bouleverser le programme initial. Aussi le fondement de la taxe sur la valeur en capital ne saurait-il être exclusivement cherché dans les travaux préparatoires. Il convient de le dégager des dispositions positives qui ont donné à cette taxe les traits que nous avons précédemment analysés.

§ 1. — *Justification présentée dans les travaux préparatoires*

La suppression des droits d'octroi posait aux communes, à Paris notamment, un problème difficile de répartition des charges de la réforme. Son but était de favoriser la consommation des boissons hygiéniques et d'abolir des droits auxquels on reprochait de peser surtout sur la population modeste et les familles nombreuses. On ne pouvait donc en faire porter le poids sur les bénéficiaires de cette suppression. Mais qui ferait les frais de cette mesure ? La

Commission des taxes de remplacement avait tenté de les répartir équitablement. Les taux avaient été calculés, expliquait le rapporteur au Conseil municipal, de manière à faire supporter au revenu foncier et aux locataires une charge à peu près égale, d'ailleurs répartie, selon le plan primitif, sur deux étapes. Mais les modifications apportées en cours de route au « train » des taxes ont notablement transformé l'économie financière du programme, sans vues d'ensemble et par des changements empiriques destinés seulement à combler au fur et à mesure l'insuffisance des évaluations de recettes. En définitive, la propriété immobilière supporte la taxe sur le revenu net des propriétés bâties et la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties, étendue en 1902 aux propriétés bâties. Aux locataires incombent la taxe locative et, par incidence légale, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; la loi du 21 mars 1901 a assujetti à une taxe locative les locaux commerciaux et industriels.

Enfin des taxes indirectes, additionnelles aux droits d'enregistrement, visent les ventes publiques de meubles, les cessions d'offices ministériels, les ventes de fonds de commerce.

C'est sur la propriété immobilière qu'est tombé pour la plus lourde part le fardeau de la suppression des octrois, si l'on tient compte surtout de l'aménagement nouveau de la contribution mobilière, qui l'a supprimée ou réduite pour les logements modestes ou moyens.

C'est surtout, nous l'avons vu dans la première partie, sur l'imposition de la propriété foncière qu'a porté, au Conseil municipal et devant les Chambres, la discussion des taxes de remplacement. C'est la taxe foncière, plutôt que la taxe sur la valeur vénale, introduite à la dernière heure

dans le programme de la première étape, qui en a fourni l'occasion, mais les arguments développés visaient aussi bien, et peut-être davantage, cette dernière. La taxation du capital immobilier n'était-elle pas inscrite dans les propositions de Victor Menier et d'Yves Guyot au Parlement et dans les initiatives formulées vers la même époque devant le Conseil municipal de Paris, comme le moyen susceptible de financer à lui seul la suppression des octrois ? Les réserves de l'Administration, du Préfet de la Seine, des rapporteurs des commissions parlementaires, avaient souligné l'impossibilité de demander aux propriétaires sur leur capital un taux d'impôt assez élevé pour couvrir la réforme, même limitée aux boissons hygiéniques.

Les promoteurs d'un système de taxes multiples de remplacement, dans lequel la propriété foncière était particulièrement visée, ont cependant repris les arguments de Victor Menier et d'Yves Guyot. Ils peuvent se résumer dans la formule de la plus-value apportée aux immeubles des villes par les travaux d'urbanisme. Les emprunts, déclarait Victor Menier, profitent surtout aux propriétaires par la plus-value des travaux ; les propriétaires doivent donc *seuls* supporter la suppression des octrois, qui paient la plus grosse part des arrérages des emprunts. Il n'est pas fait une amélioration dans une ville, affirmait à son tour Yves Guyot, sans que la propriété n'en acquière la plus-value. Ce sont les consommateurs qui la supportent, d'abord par les droits d'octroi, puis comme locataires.

Le rapporteur à la Chambre des députés du projet de réforme des octrois, hostile à l'impôt unique sur le capital, se déclare favorable, en première ligne, à une taxe sur la valeur vénale de la propriété, dans un système qui cherche

avant tout « à faire supporter les taxes par ceux qui profitent des dépenses ».

MM. Adrien Veber, André Berthelot et Augé développent la même argumentation pour justifier l'imposition de la propriété foncière. « Il est légitime, affirme M. Adrien Veber, de faire contribuer la propriété bâtie au rachat des taxes d'octroi ; elle tire, en effet, une grande partie de sa valeur des dépenses que les villes se sont imposées et dont l'octroi a fourni une part importante ». M. Berthelot déclare : « Les populations des villes supportent de très lourdes charges fiscales, et ces dépenses se retrouvent dans la plus-value de la propriété foncière urbaine ». « Proportionnellement à sa valeur, ajoute M. Augé, la propriété bâtie est moins imposée dans les grandes villes, alors que presque toute sa valeur lui vient, non pas du fait des propriétaires, mais des travaux d'édilité ».

§ 2. — Critique de la justification

Les promoteurs de l'imposition locale du capital immobilier s'inspirent donc d'une commune idée : il est légitime de faire participer les propriétaires aux dépenses des travaux urbains, dont leurs immeubles tirent un bénéfice pécuniaire.

Cette idée est aussi à la base du socialisme agraire et du georgisme, qui préconisent la reprise par la collectivité, directement ou sous forme d'impositions massives, de la rente du sol créée par la conjoncture sociale.

De ce point de départ commun, les promoteurs des taxes sur le capital des immeubles se sont défendus de tirer des conséquences aussi radicales. « Ce que nous proposons en ce moment-ci, affirmait M. André Berthelot, ce n'est pas le moins du monde de déposséder les propriétaires de

ces 7 milliards indûment acquis par l'appropriation personnelle d'une plus-value sociale, c'est tout simplement de leur faire payer leur part légitime des charges municipales ». Mais cette phrase ne contenait-elle pas une menace de confiscation pour l'avenir ?

Sur la même idée se fondent aussi les systèmes d'imposition des plus-values immobilières, concrétisés dans de multiples propositions déposées au Parlement ou au Conseil municipal ; on demande aux propriétaires une participation aux dépenses d'édilité d'après l'avantage qu'ils en recueillent.

Il importe cependant pour apprécier la légitimité et la valeur pratique des taxes qui frappent la valeur vénale ou la valeur en capital, de les distinguer soigneusement de la taxation des plus-values. Elles en diffèrent profondément dans leur fondement et dans leur aménagement.

Le principe de l'imposition des plus-values n'est pas seulement de demander aux propriétés, parce qu'elles profitent des travaux d'édilité, de participer à la dépense. C'est, plus précisément, de mesurer cette participation au bénéfice pécuniaire obtenu ou escompté de l'activité municipale. C'est, logiquement, ce seul bénéfice qui doit supporter la taxe de plus-value.

Or, il est inexact d'affirmer, comme l'ont fait les orateurs cités plus haut, que presque toute la valeur de la propriété lui vient des travaux d'édilité. C'est négliger l'apport des capitaux incorporés dans l'immeuble par le propriétaire actuel et par ses prédécesseurs, le prix d'achat, le coût des constructions, des aménagements et des réparations. On a même soutenu (1) que c'est « grâce à l'esprit d'initiative

(1) M. Stanisland Ferrand, Discours précité à la Chambre des députés.

des constructeurs et des architectes parisiens », « à l'audace des capitaux qui s'aventurent dans les entreprises immobilières » « que Paris s'est agrandi, embelli » et « que la propriété foncière a bénéficié de certains accroissements de richesse depuis un siècle ».

L'accroissement de valeur des immeubles urbains peut aussi provenir de causes étrangères à l'activité municipale, par exemple, de travaux effectués par l'Etat, par des établissements publics ou même des entreprises privées, ou de la conjoncture politique, monétaire, économique et sociale tout entière, nationale et mondiale. Il n'est pas légitime d'attribuer à la commune cette part de la plus-value.

La plus-value d'origine urbaine, supposée isolée des apports étrangers, ne se manifeste pas avec une égalité mathématique au profit de tous les immeubles. Phénomène de rente, elle est par sa nature, différentielle. Toutes les propriétés d'une grande ville ne profitent pas de ses travaux dans la même mesure ; la rente est nulle pour certains immeubles, négative même pour d'autres. Tandis que les riverains d'une voie nouvelle, les immeubles d'un quartier à la mode en recueillent le maximum, d'autres n'en perçoivent rien, certains perdent dans l'éloignement de la population une partie de leur revenu et de leur capital. Le percement de l'avenue de l'Opéra a causé la ruine des commerçants du Palais-Royal.

Pour apprécier et mesurer la plus-value d'origine éditiltaire, il faudrait donc logiquement établir une relation de cause à effet entre tel travail municipal et l'augmentation de valeur de tel immeuble.

Enfin la notion de plus-value doit être interprétée en fonction du temps. Faut-il tenir compte des accroissements de valeur antérieurs à la création d'une taxe sur les plus-

values et faire payer aux propriétaires seuls les travaux passés ? Ne faut-il pas limiter la période de taxation à quelques années, après lesquelles la plus-valeur aura réalisé son plein effet ?

Ces considérations mettent en relief les difficultés pratiques d'application d'une taxe sur les plus-values, si l'on entend l'aménager selon la logique de son fondement. Comment dégager, dans l'accroissement de valeur d'un immeuble, la part des travaux urbains de celles des propriétaires et de la conjoncture générale ? Comment mesurer, dans l'espace et dans le temps, pour chaque immeuble, la plus-value d'origine urbaine ? C'est un problème technique à peu près insoluble.

Limitée à la plus-value urbaine, la taxe doit négliger le surplus du capital immobilier et les immeubles qui ne bénéficient pas d'une plus-value. Sur une base aussi étroite, le produit sera peu élevé. La taxe tombe au niveau d'une recette modeste, exceptionnelle et le mirage se dissipe, l'espoir s'évanouit de financer d'importants travaux d'ordre édilitaire au moyen des plus-values qu'ils apporteront à la propriété.

L'illusion des partisans d'une imposition des plus-values est, en effet, de considérer l'augmentation de valeur des immeubles comme un phénomène général et continu. Il ne suffit pas d'opposer la valeur totale des propriétés à Paris, au début du xix^e siècle ou sous le Second Empire, à leur estimation au xx^e siècle, pour justifier cette taxation ; il faudrait soustraire du chiffre global obtenu tous les apports étrangers à l'activité municipale et éliminer toutes les propriétés qui ne bénéficient pas des travaux édilitaires.

Les taxes sur la valeur vénale ou la valeur en capital ne sauraient être considérée comme des applications du

principe d'imposition des plus-values, et, par suite, l'idée sur laquelle on les a fondées ne mérite d'être retenue que sous bénéfice d'inventaire.

Par leur assiette et leur aménagement, ces taxes, en effet, diffèrent profondément des taxes sur les plus-values.

D'abord, elles frappent toutes les propriétés, même celles qui n'ont bénéficié d'aucune plus-value, ou celles qui sont estimées au-dessous du prix de revient ou d'une évaluation antérieure.

Elles ont, d'autre part, pour base la valeur immobilière totale, prise dans son ensemble. Elles saisissent ainsi non seulement la plus-value présumée imputable aux travaux de la commune, mais aussi tout accroissement de valeur provenant d'autres causes, soit d'opérations effectuées par l'Etat, soit de la conjoncture générale. Mieux encore, elles atteignent les résultats de l'effort personnel des propriétaires, notamment les capitaux engagés dans l'achat et l'aménagement des terrains. La taxe sur la valeur en capital englobe avec le sol les constructions et additions, les transformations et embellissements, enfin l'outillage et les installations industrielles passibles de la contribution foncière, dont la valeur paraît bien indépendante de l'activité municipale.

Les méthodes d'évaluation de la valeur en capital ne visent d'ailleurs pas à dégager des plus-values. Conduites comme en matière d'impôt foncier, en appliquant le taux moyen de capitalisation à des valeurs locatives moyennes, diminuées d'un pourcentage forfaitaire de charges, les estimations font ressortir pour chaque immeuble une valeur moyenne, normale, proportionnelle, immuable dans l'intervalle entre deux révisions, qui ne correspond pas exactement, M. Albert Fontaine le soulignait, au prix de revient,

ni à la valeur vénale, et reflète encore moins une plus-value effectivement réalisée.

Directes, perçues par voie de rôles nominatifs annuels, ces taxes frappent une valeur des immeubles constatée à la suite d'opérations administratives et non une augmentation de valeur réalisée à l'occasion d'une mutation entre vifs ou par décès, une sorte de valeur en puissance que pourrait éventuellement dégager une transmission, peut-être lointaine, douteuse même, si l'immeuble appartient à une collectivité de main-morte.

Le Conseil municipal de Paris a repoussé l'amendement de M. Chassaing-Goyon tendant à substituer à l'imposition directe de la valeur vénale une taxe complémentaire des droits de mutation, et le ministre des finances a refusé d'accepter la taxe additionnelle à la taxe des biens de main-morte et la taxe sur les successions ouvertes à Paris dont le Conseil municipal avait adopté le principe.

Enfin, par la faiblesse de leur taux, ces taxes diffèrent d'un véritable prélèvement en capital sur la plus-value. A 0.50 % de la valeur vénale (loi du 31 décembre 1900), à 0.10 ou 0.20 % de la valeur en capital (lois du 10 juillet 1902 et du 29 décembre 1920), elles représentent, pour un immeuble rapportant 5 %, une charge respective de 10 %, 2 % et de 4 % du revenu. Assises sur le capital, elles peuvent être acquittées sur le revenu, tout ou moins si l'immeuble est productif ; elles constituent un supplément à l'impôt foncier et aux autres taxes sur le revenu immobilier.

Si, par leurs caractères positifs, les taxes sur la valeur en capital et sur la valeur vénale, se distinguent des taxes sur la plus-value, elles ne répondent donc pas à la justification proposée par leurs auteurs. Que reste-t-il de l'argument de la plus-value sociale, de la valeur indûment acquise,

quand on saisit en bloc la valeur intégrale des immeubles, sans se préoccuper de dissocier la plus-value d'origine urbaine, sans se soucier même s'il en existe une, ou si les travaux urbains ont réduit la valeur de tels immeubles ?

Dans l'argumentation présentée, on retrouve l'illusion soulignée plus haut. On commence par constater que dans son ensemble au cours de telle période la propriété parisienne a augmenté de tant de milliards ; on affirme : c'est grâce à l'activité municipale. On conclut : imposons la valeur totale de toutes les propriétés.

La conclusion déborde le point de départ et dépasse la notion de plus-value urbaine. L'idée reste d'ailleurs imprécise. C'est à propos de la taxe foncière, sur le revenu net des propriétés bâties, que l'a développée en 1898 M. André Berthelot. Tandis que M. Augé, deux ans plus tard, affirmera, pour la propriété bâtie, que toute sa valeur provient non du fait des propriétaires, mais des travaux d'édilité, M. Berthelot distingue dans la propriété foncière la valeur des constructions qui « correspond à une dépense faite par les propriétaires » et la valeur du sol qui les supporte. Celle-ci, dit-il, est « purement artificielle, une valeur sociale, une valeur de situation qui résulte du fait de l'existence d'une grande ville et des dépenses municipales faites pour mettre ce sol en valeur ». Constatons la contradiction entre les deux orateurs, qui prouve bien le manque de précision de l'idée sur laquelle ils prétendent s'appuyer.

En définitive, sans contester le phénomène d'une plus-value immobilière d'origine édilitaire, il semble impossible d'en tirer d'autre conclusion positive qu'il est bien difficile à taxer les plus-values urbaines. Il ne suffit pas à justifier les taxes sur l'ensemble du capital, qui s'éloignent par trop du point de départ, l'accroissement de valeur dû à la col-

lectivité urbaine. Il s'en dégage seulement l'idée sommaire que l'ensemble de la propriété urbaine, profitant des travaux urbains, doit participer aux dépenses urbaines. C'est une notion bien vague de répartition des charges publiques locales, qui ne commande pas tel aménagement plutôt que tel autre des impôts sur la propriété immobilière, et ne légitime pas plus une taxe sur le capital qu'une taxe sur le revenu.

SECTION II

FONDEMENT PROPOSÉ DE LA TAXE SUR LA VALEUR EN CAPITAL

§ 1. — *L'imposition du capital, faculté économique*

Si par leur caractère et leur aménagement, la taxe sur la valeur en capital et les taxes sur la valeur vénale ne répondent pas à la justification proposée par leurs auteurs, il n'est pas impossible de leur découvrir d'autres lettres de légitimation.

A l'égard des terrains non productifs de revenu, terrains à bâtir, parcs, grands jardins, l'imposition du capital immobilier a permis de corriger l'insuffisance de la contribution foncière, assise sur un revenu à la fois fictif et dérisoire. La taxe jouait dans ce cas le rôle d'un impôt de juxtaposition, presque de remplacement. Conformément à l'article 59 de la loi du 3 frimaire an VII, les cours et jardins étaient imposables à la contribution foncière des propriétés non bâties sur le pied des meilleures terres labourables. La loi du 29 mars 1914 a fait disparaître cette anomalie ; la contribution foncière des propriétés bâties frappe désormais

la construction et le sol sur lequel elle repose, y compris les terrains qui sont une « dépendance indispensable et immédiate des constructions ». Quant aux terrains à bâtir ou d'agrément et aux voies privées, aux termes de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908, qui a reçu en fait force législative par la référence de l'article 2 de la loi du 29 mars 1914, les règles de l'évaluation par natures de culture ne sont pas applicables dans les grandes villes et il y a lieu de rechercher les procédés susceptibles de donner les meilleurs résultats. La valeur locative des terrains à bâtir, des parcs et terrains d'agrément est déterminée en appliquant à leur valeur vénale le taux moyen d'intérêt des placements en immeubles dans la commune.

En effet, le revenu et le capital des immeubles ne sont pas liés par un rapport constant. Le taux de placement d'un capital immobilier, le taux de capitalisation d'un revenu foncier, ne sont pas toujours dans un rapport uniforme. Il suffit, pour s'en convaincre, de jeter un coup d'œil sur le Livre foncier de la Ville de Paris publié en 1901 d'après les statistiques dressées par la Commission des contributions directes. Le taux moyen du revenu brut ressort du tableau I, pour l'ensemble des propriétés bâties et non bâties de Paris, à 6,36 p. 100. Mais entre les arrondissements, les taux moyens varient de 5,13 à 7,76 % ; entre les quartiers, de 4,83 à 9,29. La différence serait encore plus accusée d'immeuble à immeuble.

Le taux de capitalisation ne représente donc pas un rapport constant du capital au revenu. Sa diversité tient à ce que la valeur en capital d'une propriété n'est pas fonction exclusive de son revenu.

Evident pour les terrains non productifs de revenu, le fait n'est pas moins exact pour les propriétés bâties. D'au-

tres éléments que le revenu intervienne dans la détermination de la valeur en capital d'une maison, d'une usine, d'un outillage. Il suffit, à cet égard, de renvoyer aux instructions administratives ci-dessus analysées, qui énumèrent, à titre d'exemples, un certain nombre des éléments particuliers à chaque immeuble dont les agents ont à tenir compte dans leurs évaluations de la valeur en capital.

L'imposition du capital immobilier permet de retenir ces facteurs qui échappent à l'imposition du revenu, et par suite, de rectifier les injustices apparentes de la contribution foncière. Voici, par exemple, deux maisons situées dans la même rue et composées d'un nombre égal de locaux similaires, l'une de construction récente, l'autre édifiée depuis de longues années. Elles supportent la même cotisation foncière, alors que les dépenses de réparations et d'entretien absorbent une fraction beaucoup plus élevée du revenu de la maison ancienne. La contribution foncière ignore cette différence, puisque la déduction des charges est calculée d'après un pourcentage uniforme de la valeur locative. La valeur en capital de l'immeuble neuf est incontestablement supérieure. La taxe sur le capital tient compte du coefficient de vétusté, comme de tous les autres éléments susceptibles d'influencer la valeur en capital.

La législation spéciale sur les loyers des locaux à usage d'habitation et professionnel inaugurée en 1922 fournit un nouvel argument en faveur de l'imposition du capital immobilier. Cette législation fait obstacle à la recherche de valeurs locatives exactement normales et proportionnelles. L'Instruction générale du 30 septembre 1924, sanctionnée par la loi du 25 avril 1925, a prescrit de retenir pour bases de la contribution foncière des maisons louées les loyers résultant des conventions en cours, quelle que soit leur

date. Il en est résulté des inégalités, d'une part, entre des locaux de location ancienne et ceux loués depuis la hausse des loyers, d'autre part, entre les immeubles construits avant le 1^{er} août 1914 et les immeubles de date plus récente, pour lesquels ne jouent pas les coefficients limites d'augmentation des loyers, ni les prorogations de jouissance. Cette source d'inégalité disparaît dans l'imposition du capital immobilier.

Les taxes de cette nature trouvent ainsi leur justification dans l'indépendance du capital et du revenu. Elles constituent, en outre, un procédé de discrimination fiscale entre les revenus du capital saisis à la fois dans leur source et dans leur produit, et les revenus du travail, atteints seulement comme tels. Discrimination légitime, puisque le capital immobilier produit sans effort personnel un revenu périodique et relativement stable, qui échappe aux risques physiques et économiques de perte momentanée ou définitive qui menacent la rémunération du travail humain. Cette stabilité facilite en outre l'accroissement du capital par l'épargne.

Cette analyse fait apparaître le capital comme un élément des facultés économiques des individus, distinct et indépendant du revenu. Il est donc logique, si l'on admet la notion de facultés comme fondement de la contribution aux charges publiques et comme critère de sa répartition, de retenir le capital immobilier comme élément d'imposition parallèlement au revenu.

Cette considération suffit, à notre avis, à justifier les taxes sur le capital des immeubles, et elle permet de rejeter au second plan la considération sommaire de la « plus-value urbaine ».

Sans contester que les immeubles urbains puissent bénéficier d'un accroissement de la population et des travaux d'édilité, il paraît injuste de généraliser ce phénomène de rente et illusoire d'en faire la base d'une recette à grand rendement, bien difficile à mettre sur pied.

L'idée mérite seulement d'être retenue pour justifier l'attribution aux collectivités locales des taxes sur le capital des immeubles. Si dans leur ensemble les terrains et les bâtiments d'une grande ville tirent un accroissement de valeur de l'activité municipale, il est équitable de demander à la propriété une participation spéciale aux charges de la commune, mais calculée sur l'ensemble du capital immobilier, sans prétendre la mesurer pour chaque immeuble à la « plus-value urbaine », qu'il est susceptible de recueillir.

§ 2. — *Les avantages pratiques de ce fondement*

L'imposition du capital envisagé comme faculté évite ainsi les objections de principe et les difficultés d'application que soulève la taxation des plus-values. Ce principe permet d'aménager les taxes selon des règles qui leur assurent un fonctionnement aisé, et qui expliquent les résultats satisfaisants de l'application à Paris de la taxe sur la valeur en capital.

Ainsi conçues, les taxes ont une assiette facile à établir. Elles frappent le capital immobilier, considéré comme faculté imposable, par conséquent pris dans son ensemble. Ainsi est évité le problème délicat de la dissociation et de l'estimation de la « plus-value urbaine ». Point n'est besoin de disséquer les divers éléments de la valeur en capital de chaque immeuble d'après leur origine et d'après leur date, et d'évaluer, pour la déduire, la part d'accroissement de

valeur due aux capitaux incorporés dans l'immeuble, en remontant dans le passé jusqu'à une date forcément arbitraire.

En second lieu, si l'on retient le capital immobilier comme une faculté, au même titre que le revenu, il est logique de l'imposer aussi sous la forme directe. La science financière considère en général comme impôt direct celui qui atteint « des éléments qui ont un caractère durable, constant ou du moins continu » (1). Le capital immobilier rentre bien dans cette catégorie ; c'est même de sa source, le capital, que le revenu foncier tire la stabilité et la périodicité, qui permettent de l'atteindre par voie de rôle nominatif. Il est normal d'appliquer la même forme à l'imposition du capital.

L'imposition directe de la valeur en capital offre l'avantage pratique de disposer pour l'assiette du personnel, spécialisé dans les évaluations immobilières, de l'administration des contributions directes et de la commission des contributions directes. Malgré leur indépendance en tant que facultés, le capital et le revenu ont, nous l'avons vu, un lien étroit, qui autorise à utiliser, pour les estimer, le même personnel et les mêmes méthodes, en vue de déterminer une valeur en capital moyenne, normale, proportionnelle et immuable.

Cette base réelle de la taxe sur la valeur en capital comme de l'impôt foncier, facilite la tâche des services de l'assiette. Elle offre en même temps aux contribuables la garantie d'évaluations solidement étayées sur des termes précis de comparaison, qu'il leur est loisible de contester,

(1) Définition donnée par de Foville et Stourm, acceptée par Allix, *Traité Elém.*, VI^e édit., p. 468.

et elle leur évite l'arbitraire d'une appréciation individuelle de la plus-value, si difficile à déterminer dans ses origines et dans son montant.

Les propriétaires disposent, en outre, en vue de contester les évaluations arrêtées par l'administration, de voies de recours commodes, rapides, à peu près dépouillées de frais et de formalités. La Commission des contributions directes, défenseur traditionnel des contribuables, en qualité de commission des répartiteurs, participe à l'instruction des réclamations, comme à l'assiette de la taxe, et le contribuable est admis à présenter des observations.

Enfin l'imposition de la valeur en capital, considérée comme faculté, permet à la commune d'obtenir un produit important, tout en fixant un taux faible, léger à supporter pour les contribuables. L'assiette est, en effet, beaucoup plus large que celle d'un impôt sur la plus-value, limité à l'apport présumé de la commune, et à ceux des immeubles qui l'ont recueilli. La taxe peut être établie sur tous les immeubles, bénéficiaires ou non d'une plus-value urbaine, sur les propriétés bâties comme sur les terrains. Elle a pour base la valeur en capital intégrale des immeubles.

Grâce à cette assiette plus large, étendue, en 1902, aux propriétés bâties, la Ville de Paris a pu réduire à 0.10 p. 100 le taux de la taxe sur la valeur en capital. Le taux de 0.20 p. 100, en vigueur depuis 1920, demeure assez faible, et certaines catégories de terrains échappent à la surtaxe. C'est une charge légère à supporter pour les contribuables. A quel niveau faudrait-il fixer le taux d'une taxe sur les plus-values, pour obtenir le même produit ?

CHAPITRE II

Résultats de la taxe sur la valeur en capital

Les avantages que nous avons attribués à l'aménagement des taxes sur la valeur vénale ou sur le capital en impositions du capital-faculté se traduisent dans les résultats de l'application à Paris de la taxe sur la valeur en capital.

SECTION I

RENDEMENT FINANCIER

Si la taxe initiale sur la valeur vénale des propriétés non bâties avait donné des mécomptes, c'est à cause de son taux trop élevé et surtout de son introduction hâtive, avant même l'achèvement des opérations du cadastre. La taxe sur la valeur en capital n'a pas causé les mêmes déceptions. Les données du cadastre, terminé en 1901, ont permis d'en évaluer le rendement sans illusions. Assise sur une base administrativement bien établie, modérée dans son taux, elle fut bientôt acceptée par les contribuables. Les évaluations « ne donnèrent lieu, lors de la mise en recouvrement, qu'à un nombre fort restreint de réclamations, et il est à noter que la Chambre des Notaires conseille aux intéressés de ne pas réclamer » (1). Les contestations concernant la

(1) Bocquet : *Notice sur la Commission des Contributions directes*.
p. 43.

taxe sur la valeur en capital sont fort peu nombreuses. Aux tables du Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, cette rubrique ne figure même pas tous les ans.

Au point de vue du rendement, la taxe sur la valeur en capital a donné des résultats intéressants.

Pour 1902, première année d'application (1), le nombre de cotes s'élevait à 79.314 pour les propriétés bâties, représentant une valeur en capital totale imposable de 13.700.719 080 francs et, pour les propriétés non bâties, à 2.657, représentant 198.117.430 francs.

Le produit des rôles de la taxe pour un total de valeur en capital approchent de 13.900 millions de francs était, en chiffres ronds, de 139 millions de francs.

Après la revision décennale de 1910, les résultats appliqués dans les rôles de l'année 1911 étaient les suivants: (2)

Propriétés bâties : 85.632 cotes ; valeur en capital : 15.164 414.640 francs.

Propriétés non bâties : 3.578 cotes ; valeur en capital : 263.441.460 francs.

Le montant total des rôles de la taxe s'élevait pour un total de valeurs en capital de 15.427.856.100, à 15.427.856 francs 10.

A la suite de la revision exceptionnelle des évaluations effectuée en 1924-1925, le nombre des propriétés imposées à la taxe atteignait 88.218 et leur valeur en capital, 30.894.410.435 francs (3).

Pour les exercices les plus récents, le produit de la taxe s'est élevé, en chiffres arrondis : en 1932, à 65 millions de

(1) Livre Foncier de la Ville de Paris, 1901, tableau III.

(2) Livre Foncier de la Ville de Paris, 1911, tableau VIII.

(3) Guillet (Georges) : *Le domaine fiscal de la Ville de Paris*, p. 18.

francs ; en 1934, à 65,4 millions de francs ; en 1936, à 66 millions de francs (1).

Pour comparer ces chiffres à ceux de 1902 et de 1911, il y aurait lieu de tenir compte d'une part, du mouvement des constructions et des démolitions et des revisions des évaluations, d'autre part, de l'application, à partir de 1920, de la surtaxe de 0,10 p. 100, enfin des exemptions temporaires accordées depuis la loi du 1^{er} avril 1922 aux constructions nouvelles.

Si les modifications survenues dans la matière imposable et dans le taux de la taxe ne permettent pas une comparaison sans réserves des chiffres, leur rapprochement autorise du moins à constater que la taxe sur la valeur en capital a apporté au budget de la Ville de Paris des recettes substantielles, et en progression à peu près continue.

SECTION II

RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES

§ 1. — *La crise de la propriété*

Cet heureux résultat financier d'une taxe modérée et assise sur une base solide, une fois terminées les opérations du cadastre, constamment mis à jour depuis 1901, s'est produit, nous l'avons vu, sans véhémentes protestations des intéressés et la Ville de Paris a même pu, à partir de 1920, doubler le tarif.

(1) Guillet (Georges) : *Nouvelle organisation financière de la Ville de Paris*, 3^e édit., p. 33.

La taxe sur la valeur en capital ne paraît donc pas avoir une part de responsabilité dans la crise de la propriété immobilière et du bâtiment. L'influence du régime fiscal sur les mouvements économiques est d'ailleurs un problème fort complexe, dont l'exposé dépasserait le cadre de cette étude. Un trop grand nombre d'autres causes, notamment la situation politique intérieure et extérieure, financière, monétaire, économique, la législation sociale, agissent sur l'activité immobilière pour qu'il soit aisé d'isoler les répercussions du facteur fiscal. Le faisceau des impôts sur la propriété comprend d'ailleurs des éléments fort divers, directs ou indirects, au profit de l'Etat ou des collectivités locales, sur le capital, sur le revenu, sur les mutations, dont la répercussion respective sur la construction ou les transactions n'est certainement pas uniforme. Les exemptions temporaires massives et de longue durée accordées depuis 1922 sur la contribution foncière et les taxes spéciales aux constructions nouvelles à usage d'habitation, puis d'une destination quelconque, autorisent tout au moins cette conclusion négative que la fiscalité directe, et en particulier la taxe sur la valeur en capital, n'a pas contribué à décourager la reprise du bâtiment.

§ 2. — *L'incidence*

La taxe sur la valeur en capital tombe-t-elle par incidence, à la charge des locataires des immeubles cotisés ?

La question est importante. Le but visé par les partisans de l'imposition du capital des immeubles était de transférer aux propriétaires le poids d'impôts supportés par les commettants ou les locataires. Il ne serait pas atteint, si l'incidence jouait au détriment de ces derniers.

Yves Guyot s'était posé la question. Il observait que la taxe unique préconisée par lui n'aurait pas de répercussion pour les parcs et les terrains de spéculation, ni pour les hôtels habités par leur propriétaire. Quant aux immeubles loués, il admettait une incidence possible pour les gros loyers, mais les locataires moyens et modestes trouveraient une compensation dans la suppression des octrois.

L'aménagement de la contribution mobilière par la loi du 31 décembre 1900 a apporté à ces catégories d'occupants une compensation supplémentaire dont les locataires d'appartements plus importants ont fait les frais. Les abattements octroyés sur la contribution mobilière pour charges de famille, élargis depuis 1930, ont sensiblement allégé le poids de l'impôt mobilier pour les familles nombreuses.

Des dispositions législatives ont, par ailleurs, limité la faculté, pour les propriétaires, de rejeter la taxe sur les locataires par une clause des actes de location.

La loi du 29 décembre 1920 interdit de faire supporter aux locataires, directement ou indirectement, la surtaxe de 0.10 p. 100 qu'elle ajoute à la taxe initiale : « Toute disposition qui aurait pour effet de faire supporter directement ou indirectement cette surtaxe par le locataire sera réputée non écrite ».

Une telle disposition ne figurait pas dans la loi du 10 juillet 1902 ; les propriétaires avaient donc la faculté de stipuler dans les baux que la taxe sur la valeur en capital serait à la charge du locataire. Cette clause qui imposait au preneur une charge normale du propriétaire allait à l'encontre des intentions du Conseil municipal, qui avait voulu frapper la propriété immobilière.

Comme le texte de l'article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1920 parle seulement de « cette surtaxe », les propriétaires

demeurent libres de faire supporter par leurs locataires la taxe au taux de 0.10 p. 100, même par des conventions ultérieures.

L'incidence de la taxe a été cependant limitée par la législation spéciale sur les loyers. Les dispositions de l'article 11 de la loi du 1^{er} avril 1926, modifié et complété par les lois du 29 juin 1929 et du 31 décembre 1937 interdisent aux propriétaires de mettre à la charge des locataires des locaux visés par ces lois, c'est-à-dire destinés à usage d'habitation ou professionnel et situés dans les immeubles achevés avant le 1^{er} août 1914, l'impôt foncier et, par une conséquence implicite, les taxes accessoires, notamment les majorations, survenues depuis le 1^{er} avril 1926, de la taxe sur la valeur en capital.

Le propriétaire a toutefois le droit de réclamer aux locataires la majoration subie depuis 1914 par les impôts et prestations compris à cette époque dans le prix du bail, mais jusqu'à concurrence de 300 % de la valeur locative de 1914.

Les locataires se trouvent enfin protégés par la majoration limite fixée dans l'alinéa final de l'article 11, jusqu'au 1^{er} juillet 1943, à 300 % de la valeur locative de 1914, compte tenu des impôts et prestations, pour les locaux à usage d'habitation, et à 325 % pour les locaux à usage professionnel.

CONCLUSION

Nous avons assisté à la création de la taxe sur la valeur en capital, décrit son aménagement juridique et son fonctionnement administratif, et apprécié son fondement et ses résultats. Les débats sur la réforme des octrois et les taxes de remplacement, et le décret-loi du 30 juillet 1937 nous invitent à jeter un regard au-delà de l'horizon de Paris, et à envisager dans sa portée générale le problème de l'imposition locale du capital immobilier.

D'autres villes que Paris ont, en effet, au nombre des taxes de remplacement que l'article 5 de la loi du 29 décembre 1897 leur permettait d'aménager, institué des taxes sur la valeur vénale des propriétés. Ces taxes sont toutes d'un type à peu près identique à la taxe d'abord appliquée à Paris en vertu de la loi du 31 décembre 1900. Sauf dans une ville (Salins), qui a assujéti les seuls immeubles bâtis, elle porte exclusivement sur les terrains nus. Elle frappe les propriétés passibles de la contribution foncière, y compris celles qui bénéficient d'une exemption temporaire. Elle est assise sur la valeur vénale totale des biens cotisés, appréciée par le contrôleur, assisté du maire et des répartiteurs, « soit d'après les prix stipulés dans les ventes effectuées avec publicité et concurrence, soit par comparaison avec d'autres propriétés dont la valeur vénale aura été régulièrement constatée ou sera notoirement connue, soit, à défaut de ces bases, par voie d'appréciation directe ». Les évaluations sont revisées tous les dix ans.

Le taux de la taxe varie, selon les villes, entre 1.25 p. 1000 et 3 p. 1000.

La taxe est assimilée aux contributions directes et les règles relatives à la contribution foncière lui sont applicables, en ce qui concerne le recouvrement et les réclamations.

Sur 208 communes qui ont institué des taxes de remplacement, dont 63 ont eu recours à celles établies en vertu de l'article 5 de la loi de 1897, 6 seulement, en dehors de Paris, ont imposé la valeur vénale des immeubles : Lyon, Lille, Chambéry, Armentières, Salins et Malo-les-Bains.

Comme celles appliquées à Paris, ces taxes font partie du système de taxes de remplacement mises par la loi du 29 décembre 1897 à la disposition des communes, en vue de réduire ou de supprimer leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. Elles étaient réservées aux villes qui percevaient des droits d'entrée de cette nature et au financement de la réforme prévue par cette loi.

La limitation de ces taxes aux communes à octroi était d'ailleurs plutôt théorique. L'article 5 subordonnait leur création à l'approbation du Parlement ; or, toute commune peut instituer des taxes nouvelles sous la même sanction. La loi du 29 décembre 1920 a autorisé la Ville de Paris, qui, depuis 1901, ne percevait plus de droits d'entrée sur les boissons hygiéniques, à établir une surtaxe à sa taxe sur la valeur en capital.

La réforme des droits d'octroi n'avait été que l'occasion de l'introduction de taxes locales sur le capital des immeubles. Les premiers artisans de la suppression des octrois, V. Menier et Yves Guyot, avaient tenté de lui donner pour unique support financier une taxe de cette nature, dans le dessein de transférer des consommateurs aux propriétaires la charge des travaux d'édilité. Les débats démon-

trèrent l'injustice et l'illusion d'un projet de cette envergure : dans l'application d'une réforme très limitée des octrois, les taxes sur la valeur vénale des immeubles ne sont plus qu'une pièce dans le système complexe des taxes de remplacement, utilisée par une demi-douzaine de villes seulement.

Une fois accepté après de laborieuses discussions, le principe de l'imposition locale du capital immobilier devait logiquement déborder ce rôle modeste et occasionnel de remplaçant, pour s'élever au rang d'une ressource autonome.

Après la guerre mondiale, le gouvernement préoccupé de remédier à la crise financière des collectivités locales, présenta, le 2 juin 1921 (1), devant la Chambre des députés, un projet autorisant les communes à établir, par délibération du Conseil municipal approuvée par le préfet, les taxes visées par l'article 4 de la loi du 29 décembre 1897 et les taxes que des lois spéciales avaient autorisé certaines communes à percevoir en vertu de l'article 5.

Les taxes sur la valeur vénale et sur la valeur en capital des propriétés bâties ou non bâties étaient ainsi mises, selon une procédure simplifiée, à la disposition de toutes les communes, à titre de ressources extraordinaires indépendamment de toute suppression d'octroi.

Un autre projet de loi du 9 juin 1921 (2) étendait aux départements la faculté d'adopter les mêmes taxes, par délibération du Conseil général approuvée par décret.

(1) J. Off. Docum. parlem., Chambre, sess. ord. 1921, annexe 2708, p. 1690.

(2) J. Off. annexe 3080, p. 2315.

Mais dans la liste énumérative substituée par la Commission de la Chambre au rappel des articles 4 et 5 de la loi du 29 décembre 1897, les taxes sur la valeur vénale et sur la valeur en capital des propriétés ne figuraient plus et la loi du 13 août 1926 les a passées sous silence.

Un projet déposé par le gouvernement le 30 mars 1931 a repris le principe de l'imposition locale du capital immobilier, mais avec une portée plus limitée que les projets de 1921. Bien que ce projet n'ait pas été discuté, il mérite d'être examiné, car un décret-loi du 30 juillet 1937 en a intégralement adopté les considérants et les dispositions.

L'exposé des motifs justifie en ces termes la taxe proposée. « Les communes de banlieue et les villes qui se développent rapidement ont à faire face à de lourdes charges. Vous trouverez certainement équitable de les doter d'un impôt qui, par sa nature même, sera spécialement bien adapté à la nature des dépenses qu'entraîne, pour ces collectivités, une extension anormale.

La valeur vénale des terrains des communes, où est exécuté un plan d'embellissement ou d'extension, bénéficie de ce fait, d'une importante plus-value. En la frappant d'une taxe annuelle, on impose aux propriétaires fonciers un léger sacrifice qui trouve sa justification dans le bénéfice qu'ils réalisent grâce à l'augmentation du capital investi.

Ainsi, cette taxe nouvelle permettra, à la fois, de réclamer à certains contribuables une compensation aux avantages que leur procurent des travaux onéreux pour la collectivité et de mettre une source de recettes, qui pourra n'être point négligeable, à la disposition des villes qui sont, en quelque sorte, victimes de l'attrait qu'elles exercent et d'un essor économique trop rapide pour ne pas porter, en lui-même, sa rançon ».

Le projet réserve la faculté de créer cette taxe aux « communes qui ont dressé un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension conformément aux dispositions des lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924 et pour faire face aux dépenses d'exécution dudit plan ».

Les délibérations des Conseils municipaux relatives à cette taxe doivent être approuvées par décret rendu sur la proposition des ministres de l'Intérieur et du Budget.

Les auteurs du projet déclarent s'être inspirés « de la taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties établies dans la Ville de Paris en exécution de la loi du 10 juillet 1902 ».

En réalité, la taxe envisagée ressemble plutôt à la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties adoptée par diverses villes et initialement appliquée à Paris. Elle s'intitule, en effet, taxe sur la valeur vénale et frappe seulement les propriétés non bâties, à l'exclusion des propriétés non passibles de la contribution foncière, et des terrains cotisés à l'impôt foncier des propriétés bâties (sols des bâtiments et terrains en formant une dépendance indispensable et immédiate ; chantiers, dépôts...)

Le projet exonère de la taxe les terrains non destinés à la spéculation et conservés en « espaces libres », c'est-à-dire « les terrains plantés en jardins, grevés d'une servitude *non aedificandi* légale ou contractuelle, ou ceux dont les propriétaires prendront l'engagement de les conserver dans leur état actuel pendant une période de cinquante années ». C'est la formule introduite à Paris par la loi du 29 décembre 1920. Le texte reproduit aussi l'obligation de déclarer cet engagement, ainsi que la sanction de sa violation.

Le taux de la taxe est fixé par le décret approuvant la délibération du Conseil municipal. Il ne pourra excéder 0.50 p. 100 de la valeur vénale des terrains. C'était le taux adopté par la Ville de Paris pour sa taxe sur la valeur vénale.

Le projet de 1931 prévoit une revision tous les trois ans de la valeur vénale des terrains assujettis à la taxe. La revision de la valeur vénale cesse donc d'être liée, comme pour les taxes de Paris, à la revision des évaluations des valeurs locatives des propriétés bâties, effectuée seulement tous les dix ans.

La revision est faite par le contrôleur des contributions directes, assisté de la commission communale de taxation, instituée par l'article 71 du projet.

Les rôles de la taxe sont établis et recouvrés et les réclamations sont présentées, instruites et jugées comme en matière de contributions directes.

Le décret-loi du 30 juillet 1937 s'est borné dans son article 4 à mettre à la disposition des communes, en termes identiques, la taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties prévue par le projet de 1931. La seule différence est le maintien des répartiteurs à côté du contrôleur dans l'assiette de la taxe et la revision des évaluations.

L'exposé des motifs et l'aménagement de la taxe sur la valeur vénale des terrains, dans le projet de 1931 et le décret-loi du 30 juillet 1937 marquent plus nettement que pour la taxe sur la valeur en capital l'idée de fonder l'imposition sur le bénéfice tiré par des propriétaires des travaux d'urbanisme. Ce n'est plus une des taxes de remplacement pour communes à octroi, ni, comme dans le projet de 1921, une ressource générale à la disposition de toutes les collectivités locales. Le bénéfice de cette taxe est réservé à titre de ressource extraordinaire aux communes qui ont

un plan d'aménagement, d'embellissement ou d'extension et « pour l'exécution de ce plan ». Ainsi s'accuse le lien entre l'imposition du capital des terrains et l'avantage pécuniaire procuré aux propriétaires par l'exécution du plan.

La revision triennale des évaluations trahit aussi la préoccupation de suivre constamment sur les terrains le bénéfice escompté de la mise en application de ce plan.

Enfin la taxe ne frappe que les terrains qui paraissent plus que les immeubles bâtis sensibles à la « plus-value urbaine ».

En dépit de ces traits nouveaux qui paraissent la différencier de la taxe sur la valeur en capital, la taxe instituée par le décret-loi de 1937 demeure fort éloignée d'une taxe sur les plus-values et ne saurait trouver sa principale justification dans l'idée présentée par l'exposé des motifs. De la taxe de Paris, elle conserve, en effet, les caractères essentiels de frapper tous les terrains, bénéficiaires ou non d'un travail édilitaire, et d'être assise sur l'intégralité du capital, y compris les éléments étrangers à l'action de la municipalité. Elle repose ainsi, à notre avis, sur le même fondement que la taxe sur la valeur en capital, à savoir l'imposition du capital immobilier à titre de faculté et la discrimination du capital et du revenu.

Nous marquons, par conséquent, nos préférences pour l'assiette de la taxe sur la valeur en capital. Il est logique, si l'on assigne ce fondement à l'imposition locale du capital immobilier, d'y assujettir les propriétés bâties aussi bien que les propriétés non bâties. Le capital des bâtiments représente un élément des facultés de l'individu au même titre que celui des terrains ; l'imposition des terrains urbains à la contribution foncière d'après un taux d'intérêt appliqué à leur valeur vénale les place au point de vue de cet impôt

à peu près sur un pied d'égalité avec les constructions et, par suite, la taxation de leur capital constitue un procédé de discrimination du revenu et du capital plutôt que de remplacement de l'impôt sur le revenu foncier.

La valeur représentée par les propriétés bâties augmente considérablement la masse imposable et permet d'obtenir un produit beaucoup plus substantiel, tout en réduisant le taux de la taxe, ainsi plus facile à supporter et plus aisément acceptée.

Enfin si l'on prétend conserver, au second plan, l'idée du bénéfice procuré aux propriétés par les travaux d'urbanisme, il est équitable de demander une participation aux propriétaires de bâtiments, car ils sont susceptibles aussi de recueillir un tel profit : l'augmentation de la population, qui entraîne les municipalités à de nouvelles dépenses, n'agit-elle pas sur le cours des loyers et sur la valeur des constructions ?

La logique du principe d'imposition, l'équité et l'intérêt des villes comme des contribuables, s'accordent ainsi pour commander l'application de la taxe sur le capital à toutes les propriétés immobilières, bâties ou non bâties, passibles de la contribution foncière.

Les mêmes considérations appellent, pensons-nous, la déduction du passif qui grève les immeubles imposés.

La taxe sur la valeur en capital, comme les taxes sur la valeur vénale de 1900, de 1931 et de 1937, sont assises sur la valeur totale du capital immobilier, sans soustraction des dettes hypothécaires ou privilégiées qui pèsent sur les propriétés.

Suggérée dans le mémoire de M. Fontaine et proposée au Conseil municipal dans sa session de décembre 1900, cette mesure avait été repoussée. A cette époque, les droits

de mutations par décès étaient perçus sur l'actif brut des successions. La question de la déduction du passif était à l'ordre du jour et la loi du 25 février 1901 allait bientôt réaliser cette réforme. Le Conseil municipal et le ministre des finances hésitèrent sans doute à anticiper sur une mesure encore discutée.

Ce scrupule a perdu sa raison d'être. La loi du 31 juillet 1917 a admis la réduction du principal de l'impôt foncier pour dettes hypothécaires ou chirographaires, d'ailleurs bien réduite par la loi du 31 décembre 1935. La déduction du passif paraît justifiée pour une taxe assise sur le capital au titre de faculté, aussi bien que pour l'impôt sur le revenu foncier. Les dettes qui grèvent un immeuble diminuent les facultés économiques du propriétaire, en capital comme en revenu. La propriété bâtie surtout est souvent grevée d'un lourd passif hypothécaire. Il serait conforme au fondement que nous avons assigné à l'imposition, comme à l'équité, de tenir compte pour l'assiette des charges hypothécaires ou privilégiées qui grèvent les immeubles. Au point de vue économique, l'allègement fiscal résultant de cette mesure encouragerait le crédit immobilier et contribuerait à la reprise du bâtiment que les pouvoirs publics se proposent de stimuler.

La taxe sur la valeur en capital ne comporte pas de dégrèvements pour vacances de maison ou chômage d'usine. Plusieurs adversaires de cette taxe ont contesté au Conseil municipal de Paris le pouvoir de déroger sur ce point aux règles légales de la contribution foncière, qui régissent en principe la taxe sur la valeur en capital. Mais justifiés pour la contribution foncière, puisque les vacances et le chômage diminuent le revenu de l'immeuble, de tels dégrèvements ne se conçoivent pas pour une taxe assise sur le capital, qui

n'est pas atteint par des vacances ou par un chômage tout au moins temporaire. Pour expliquer cette apparente dérogation aux dispositions relatives à l'impôt foncier, il n'est donc pas besoin de lui assigner pour but, avec plusieurs conseillers municipaux, de vaincre la mauvaise volonté des propriétaires qui demanderaient des prix trop élevés de location. Des membres du Conseil municipal avaient proposé dans le même sens la création d'une taxe sur les locaux vacants. L'assemblée repoussa cet amendement sur la remarque que les dégrèvements sont accordés seulement lorsque la vacance est indépendante de la volonté du propriétaire ; si elle résulte de ses exigences trop élevées, il n'est pas accordé.

L'imposition locale du capital immobilier déborde le cadre occasionnel de taxe de remplacement de droits d'octroi. Convient-il d'approuver la portée que lui a assignée, après le projet de 1931, le décret-loi du 30 juillet 1937 ?

La réserver aux communes qui ont un plan d'aménagement, d'embellissement ou d'extension, à titre de ressources extraordinaires pour l'exécution de ce plan, paraît logique, si l'on s'en tient à l'idée de l'enrichissement procuré aux propriétés par ces travaux. Nous avons relégué au second plan cette justification de la taxe sur la valeur immobilière, qui n'explique pas pourquoi elle frappe les immeubles en dehors de tout bénéfice de cette nature, même ceux dont la valeur se trouve diminuée, et saisit la valeur en capital entière au-delà de cet enrichissement. Les travaux d'embellissement profitent-ils seulement aux propriétaires ? Les travaux d'extension ne sont-ils pas susceptibles d'éloigner la population du centre de l'agglomération ? L'accroissement de l'activité municipale occasionnée par l'accroissement de la population d'une ville ne se traduit d'ailleurs

pas seulement par l'exécution de travaux d'aménagement du sol, de voirie, de transports. Elle s'exprime aussi par l'extension de services, l'augmentation de leur personnel et de leur matériel, etc. Si le développement de la population est pour les propriétés une source de profit, pourquoi limiter la participation des propriétaires dans l'augmentation des dépenses municipales aux travaux d'aménagement, d'embellissement ou d'extension ?

Nous avons préconisé l'application à toutes les propriétés, bâties et non bâties, de l'imposition locale du capital immobilier. Pour les mêmes motifs, nous estimons qu'il convient de la mettre à la disposition de toutes les collectivités locales, à titre de ressource ordinaire. Cela est conforme au fondement dégagé des règles positives de l'assiette de ces taxes que nous avons assigné à l'imposition de l'ensemble du capital des immeubles, la discrimination du capital comme faculté économique.

Dans cette conception, qui se rattache à celle des projets de juin 1921, les départements sont appelés aussi à créer une taxe sur la valeur en capital. L'activité de ces collectivités, longtemps réduite, s'est notablement développée depuis le début du xx^e siècle. Elles participent dans une large mesure aux services d'assistance et ont des réseaux de routes et de transports. Le cadre de la commune se trouve débordé dans les grandes agglomérations urbaines. Dans le département de la Seine, notamment, bien des services ont dépassé les limites de Paris et leur gestion embrasse les communes suburbaines : T. C. R. P. ; Métropolitain ; octroi ; l'organisation départementale de l'enlèvement des ordures ménagères est à l'ordre du jour. Il est légitime de donner aux activités qui dépassent la commune des moyens financiers aussi bien qu'administratifs. La mise à la dispo-

sition des départements de taxes sur le capital immobilier répond à cette conception nouvelle de l'activité locale. En ce sens, le Conseil supérieur de l'aménagement et de l'organisation de la Région parisienne a même envisagé l'institution au profit de cette Région, dont la loi du 14 mai 1932 a consacré l'existence, d'une taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties, analogue à la taxe que perçoit depuis 1902 la Ville de Paris (1).

Vu et permis d'imprimer,
Le Doyen de la Faculté des Sciences
chargé des fonctions de Recteur de l'Académie de Paris,
MAURAIN.

Vu : le Doyen, G. RIPERT. Vu : le Président de Thèse,
ROLLAND.

(1) Félix : *Les taxes de la loi du 13 août 1926*, p. 465.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX ET SPÉCIAUX

ALLIX. — *Traité élémentaire de Science de finances et de législation financière française*, 6^e édit., 1931.

BABOUARD. — *Le projet Piétri-Flandin*, Thèse, Paris (1937).

BOCQUET (Lucien). — *Notice sur la commission des contributions directes* (1929).

— *La réforme des impositions locales* (1921).

— *L'impôt sur le revenu cédulaire et général*, tome I^{er} : *l'impôt foncier*, 4^e édit., 1933.

CAILLAUX. — *Les impôts en France*.

CHAMBERET (de). — *De la suppression des octrois et de leur remplacement*, Thèse Paris (1900).

CLOS (Jean). — *L'imposition directe du capital dans les finances locales*, Thèse Paris (1925).

DOMINGUEZ. — *La question des octrois et notamment celle des droits municipaux sur les boissons hygiéniques*, Thèse Paris (1901).

FÉLIX. — *La réforme générale des finances locales*. Tome II : *Les taxes de la loi du 13 août 1926* (1933).

GUILLET (Georges). — *Nouvelle organisation financière de la Ville de Paris*, Exposé sommaire, 3^e édit., 1938.

— *Note documentaire sur le domaine fiscal de la Ville de Paris* (1938).

HOUGUE (de la). — *La question des octrois. La loi du 29 décembre 1897. Sa genèse, son application, ses effets*. Thèse Paris (1899).

- JÈZE. — Cours de finances publiques. Les impôts.
LEMERCIER DE JAUVELLE. — *Répertoire général des contributions directes*, 2 volumes, 5^e édit., 1906.
LEROY-BEAULIEU (Paul). — *Traité de Science des finances*.
LEFÈVRE (Jacques). — *Les taxes municipales de Paris* (1928)
LESCURE. — *La suppression des octrois* (Revue Politique et parlementaire), 1922.
MENIER (Victor). — *L'impôt sur le capital*.
RAIGA et FÉLIX. — *Le régime administratif et financier du département de la Seine et de la Ville de Paris*, 2 volumes, 2^e édit., 1936.
TRUCHY. — *Le prélèvement sur le capital*. Revue de Paris, 15 septembre 1926.
VEBER (Adrien). — *La suppression des octrois* (1899).

II. — DOCUMENTS OFFICIELS

- Journal Officiel. Documents et débats parlementaires.
Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris.
Procès-verbaux des délibérations du Conseil municipal.
Rapports de M. Adrien Veber au nom de la Commission spéciale des taxes de remplacement.
Rapport et mémoire de M. Albert Fontaine au Préfet de la Seine.
Instructions et Circulaires de la Direction Générale des contributions directes et de la Direction de la Seine.
Instructions et Circulaires de la Commission des contributions directes de la Ville de Paris.
Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Lebon).
Le Livre Foncier de la Ville de Paris : tableaux statistiques et graphiques dressés par la Commission des contributions directes, 1901 et 1911.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

ORIGINES DE LA TAXE SUR LA VALEUR EN CAPITAL	13
--	----

CHAPITRE I ^{er} . — <i>La réforme des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et les taxes de remplacement</i>	15
--	----

Section I. — Les travaux parlementaires préparatoires de la loi du 29 décembre 1897.....	16
--	----

§ 1. — La proposition Victor Menier.....	17
--	----

§ 2. — La proposition Yves Guyot.....	18
---------------------------------------	----

§ 3. — Le projet de la Commission de la Chambre..	18
---	----

§ 4. — Les rapports Guillemet à la Chambre.....	19
---	----

§ 5. — Le rapport Bardoux au Sénat.....	22
---	----

§ 6. — Le rapport Guillemet de 1894.....	23
--	----

§ 7. — Adoption du projet de loi.....	24
---------------------------------------	----

Section II. — Les initiatives du Conseil municipal de Paris..	25
---	----

Section III. — La loi du 29 décembre 1897.....	28
--	----

§ 1. — Suppression ou réduction des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques.....	28
---	----

§ 2. — Recettes de remplacement.....	28
--------------------------------------	----

A. — Ressources de l'article 4.....	29
-------------------------------------	----

B. — Taxes de l'article 5.....	31
--------------------------------	----

CHAPITRE II. — <i>Application à Paris de la loi du 29 décembre 1897</i> (Loi du 31 décembre 1900).....	35
<i>Section I. — Projets de taxes de remplacement.....</i>	36
§ 1. — Etudes diverses	36
§ 2. — Le mémoire de M. Fontaine.....	37
<i>Section II. — Les débats devant le Conseil municipal.....</i>	41
§ 1. — Le projet de 1898. Son échec.....	41
§ 2. — La session du Conseil de décembre 1900.....	42
<i>Section III. — Les débats devant les Chambres.....</i>	49
CHAPITRE III. — <i>Substitution de la taxe sur la valeur en capital</i> <i>à la taxe sur la valeur vénale.....</i>	59
<i>Section I. — La taxe sur la valeur vénale.....</i>	59
§ 1. — Son aménagement	59
§ 2. — Mécomptes causés par son application.....	60
<i>Section II. — Les débats au Conseil municipal en décembre</i> <i>1901. La loi du 10 juillet 1902.....</i>	62

DEUXIÈME PARTIE

AMÉNAGEMENT ET FONCTIONNEMENT DE LA TAXE SUR LA VALEUR EN CAPITAL 67

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Propriétés imposables.....</i>	69
<i>Section I. — Principe de l'imposition.....</i>	69
<i>Section II. — Exemptions.....</i>	72
§ 1. — Exemptions permanentes	72
§ 2. — Exemptions temporaires	73
CHAPITRE II. — <i>Personnes cotisées.....</i>	79
<i>Section I. — Mutations en cours d'année.....</i>	79

<i>Section II. — Pluralité de propriétaires.....</i>	80
<i>Section III. — Démembrement de la propriété.....</i>	83
<i>Section IV. — Constructions sur sol d'autrui.....</i>	84
§ 1. — Principe d'imposition	84
§ 2. — Emphytéose	86
§ 3. — Concessions ordinaires	87
§ 4. — Concessions de chemins de fer et de tramways	88
§ 5. — Permissions de voirie	89
§ 6. — Services concédés par la Ville de Paris ou par le Département de la Seine.....	90
 CHAPITRE III. — <i>Notion et détermination de la valeur en capital...</i>	93
<i>Section I. — Notion de la valeur en capital.....</i>	93
§ 1. — Sa définition	93
§ 2. — Caractères de la valeur en capital.....	97
§ 3. — La jurisprudence administrative.....	99
<i>Section II. — Détermination de la valeur en capital.....</i>	102
§ 1. — La confection du cadastre.....	103
§ 2. — Méthodes d'évaluation appliquées en 1901..	105
A. — Maisons de rapport.....	105
B. — Etablissements à évaluer directement....	107
C. — Usines et établissements industriels.....	107
D. — Terrains nus.....	107
E. — Chantiers.....	108
§ 3. — Méthodes d'évaluation appliquées lors de la revision de 1924-1925.....	108
A. — Terrains.....	109
B. — Propriétés bâties.....	109
a) Evaluation par le revenu.....	110
b) Appréciation directe	113

CHAPITRE IV. — <i>Fixité des évaluations et revisions. Taux de la taxe</i>	115
<i>Section I. — La fixité des évaluations</i>	115
§ 1. — Le principe	115
§ 2. — Sa portée	116
<i>Section II. — Conséquences du principe de la fixité</i>	117
§ 1. — Limitation du délai de réclamation.....	118
§ 2. — Évaluation des constructions nouvelles.....	120
<i>Section III. — Revision des évaluations</i>	121
§ 1. — Revisions décennales	122
§ 2. — Revision de 1924-1925.....	122
§ 3. — Ajournement de la revision de 1939.....	123
§ 4. — Revisions exceptionnelles	124
§ 5. — Revisions individuelles	125
<i>Section IV. — Le taux de la taxe</i>	126

TROISIÈME PARTIE

APPRÉCIATION DE LA TAXE SUR LA VALEUR EN CAPITAL SA JUSTIFICATION ET SES RÉSULTATS

129

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Justification de la taxe sur la valeur en capital</i> ...	131
<i>Section I. — Les opinions formulées et leur critique</i>	131
§ 1. — Justification présentée dans les travaux préparatoires	131
§ 2. — Critique de la justification.....	134
<i>Section II. — Fondement proposé de la taxe sur la valeur en capital</i>	141
§ 1. — L'imposition du capital, faculté économique	141
§ 2. — Les avantages pratiques de ce fondement...	145

CHAPITRE II. — <i>Résultats de la taxe sur la valeur en capital</i>	149
<i>Section I.</i> — Rendement financier.....	149
<i>Section II.</i> — Répercussions économiques.....	151
§ 1. — La crise de la propriété.....	151
§ 2. — L'incidence	152
CONCLUSION	155
BIBLIOGRAPHIE	167

Imp. M. REMONDIN
13, Rue de Brébisson - Falaise

—
1941

